



Masteroppgave

TRA950 Samferdselsplanlegging (Erfaringsbasert)

Konseptvalgutredninger i samferdselssektoren - i hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte?

Gjertrud Karevoll

Totalt antall sider inkludert forsiden: 133

Molde, 24. januar 2013



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 30

Veileder: Harald Martin Hjelle

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 24. januar 2013

Forord

Med denne masteroppgaven fullføres et erfaringsbasert masterstudie i samferdselsplanlegging.

Tema for oppgaven er konseptvalgutredning, med spesiell fokus på hvordan ikke-prissatte konsekvenser håndteres i den samfunnsøkonomiske analysen.

Til daglig arbeider jeg ved utredningsseksjonen i Statens vegvesen, region vest. Deltagelse i KVVU-prosjektgrupper ligger til min seksjon, men jeg har selv ikke deltatt i dette.

Selve arbeidet med oppgaven har foregått innenfor en 3-måneders ramme. Valg av tema og hovedfokus var bestemt før dette.

Jeg vil takke min arbeidsgiver som har gjort dette mulig, ved å gi fritak for andre arbeidsoppgaver i dette tidsrommet.

Jeg vil også takke kollegaer for nyttige innspill, også alle som har bidratt i form av intervju.

Min veileder, Harald Martin Hjelle, har vært en god støttespiller og har hjulpet meg videre med sine veiledninger.

Til sist vil jeg takke familie og venner som har vært gode støttespillere og hjulpet på alle andre måter, og har heiet meg fram. En spesiell takk til mine barn, Hilde og Bjørn Olav, som har vist både forståelse og stolthet etter hvert som mor har levert sine eksamener.

Voss, 14. januar 2013

Gjertrud Karevoll

Sammendrag

Konseptvalgutredning (KVU) er en faglig utredning i tidlig fase for store statlige investeringsprosjekter, som skal være del av et beslutningsgrunnlag for politiske prosesser (Statens vegvesen u.d.).

I denne oppgaven er hovedfokus rettet mot ikke-prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen som gjøres i KVU'er i samferdselssektoren. Grunntanken er at den samfunnsøkonomiske analysen skal vise en systematisk og helhetlig oversikt av konsekvenser for et tiltak, og må derfor vise både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er i utgangspunktet knyttet til prissatte konsekvenser, men mange samfunnsverdier kan være vanskelig eller uønsket å prissette, som for eksempel verdien av urørt natur og økosystem, eller noen grupper i befolkningen kan bli rammet urimelig hard av negative konsekvenser. Det er derfor viktig at disse verdiene blir synliggjort slik at prissatte og ikke-prissatte konsekvenser kan vurderes samlet. Utgangspunktet er Finansdepartementets *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser* (Finansdepartementet 2005). Målet med oppgaven er å se på hvordan ikke-prissatte konsekvenser behandles i denne prosessen, for å kunne si noe om hvilken vekt som blir tillagt ikke-prissatte konsekvenser når beslutninger skal tas.

Den teoretiske rammen for oppgaven er overordnet litteratur for samfunnsøkonomiske analyser og formelle krav til KVU'er for store statlige investeringsprosjekt, i tillegg til relevant litteratur om tidligfaseplanlegging og beslutninger. Dette er kombinert med funn fra utredninger og intervju med respondenter for å prøve å svare på problemstillingen: *I hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte.*

For å belyse problemstillingen er det valgt en tredelt tilnærming; å se på hvilket omfang¹ de ikke-prissatte konsekvensene er utredet; hvilke metodeutfordringer som oppstår i utredningene og; om konsekvenser blir sammenstilte og presentert tydelig og lett forståelig.

Med bakgrunn i dette er det konkludert med at behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser IKKE fungerer i særlig grad. Funn tyder på at hovedutfordringene i forhold til ikke-prissatte konsekvenser er:

1. Struktur og begrepsavklaringer for den samfunnsøkonomiske analysen slik den er skissert i håndbok 140 bør endres
2. Kombinasjon av metoder bør utvikles og spisset mot strategisk planlegging
3. Erfaringsbasert tilnærming bør framheves som arbeidsmetode
4. Kompetanseheving for de svakeste fagområdene

¹ I denne oppgaven vil omfanget først og fremst handle om den faglige bredden for inkluderte tema, men også i noen grad den faglige detaljeringen og «grundigheten» innenfor temaene.

Oppgaven viser at utredningene av virkninger ikke er dekkende i forhold til hva Finansdepartementets veileder inkluderer i samfunnsøkonomiske analyser. Som beslutningsgrunnlag er det også behov for mer transparens i sammenstillingene for å gi en lettere forståelse for hva som inkluderes, helst i form av oversiktlige tabeller. Det finnes gode eksempler, og erfaringslæring kan med fordel oppsummeres og deles. Mer omtale av regionale virkninger og fordelingsvirkninger vil gi et åpnere beslutningsgrunnlag og være reelle faglige innspill til politiske prosesser. Både intern kompetanse, tidspress og grensesnittet mot politiske beslutninger er argument for å nedgradere disse temaene. Oppgaven vil vise at også interne føringer² i Statens vegvesen kan understøtte denne nedgraderingen. Informantene er likevel samstemt i at dette er tema som er for lite vektlagt i utredningene. Dette kan være en av flere forklaringer til at ikke-prissatte konsekvenser blir tillagt liten vekt når beslutninger tas, fordi politisk «syensing» blir dominerende. Mer strukturert og ensrettet utforming vil også gi bedre grunnlag for kvalitetssikring, både i prosessen og i endelig beslutningsgrunnlag.

² Viser til håndbok 140 *Konsekvensanalyser*, Statens vegvesen (2006)

Innhold

Forord.....	4
Sammendrag.....	5
1.0 Innledning	9
1.1 Konseptvalgutredning	9
1.2 Samfunnsøkonomisk analyse	10
1.3 Prissatte konsekvenser.....	11
1.4 Ikke-prissatte konsekvenser	11
1.5 Avgrensninger	12
1.6 Organisering av masteroppgaven	12
2.0 Konkretisering av tema for denne oppgaven	13
2.1 Bakgrunn for valg av tema	13
2.2 Evalueringsrapporter	15
2.3 Mål og forskningsspørsmål	16
3.0 Forskningsmetode	17
3.1 Forskningsdesign.....	17
3.2 Teorigjennomgang og rapporter.....	18
3.3 Intervju	19
3.4 Krav til forskning	20
3.4.1 Reliabilitet og validitet:.....	20
3.4.2 Etikk:.....	21
3.5 Informasjon om datamateriell.....	21
4.0 Styringsdokument og veiledere.....	22
4.1 Forankring i utredningsinstruksen.....	22
4.2 Veileder i samfunnsøkonomiske analyser er førende.....	23
4.2.1 Kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare effekter	24
4.2.2 Om vektning og rangering	25
4.3 Håndbok 140 Konsekvensanalyser	26
4.3.1 Metodikk for ikke-prissatte konsekvenser	27
4.3.2 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser	30
4.3.3 Hva med regionale virkninger og fordelingsvirkninger?.....	32
4.3.4 Skal regionale virkninger tillegges vekt?.....	36
4.4 Oppsummering	37
5.0 Litteratur/empiri.....	38
5.1 Tidligfase – konseptvalg	39
5.2 Hva ligger til grunn for en beslutning og hva går galt?.....	42
5.3 Andre analysemetoder for ikke-prissatte konsekvenser?	43
5.4 Oppsummering	49
6.0 Resultater, diskusjon og analyse.....	51
6.1 Funn fra KVVU/KS1-rapporter	52
6.1.1 Transportløsning for veg/bane Trondheim – Steinkjer.....	52
6.1.2 E18 Langangen – Grimstad.....	53
6.1.3 E134 Over Haukelifjell	54
6.1.4 E39 Aksdal-Bergen	55
6.1.5 E18 Knapstad – E6 i Follo	56
6.1.6 Oppsummering.....	57
6.2 Funn fra intervju	57
6.2.1 Omfang.....	58
6.2.2 Metodikk	59

6.2.3	Presentasjon	61
6.2.4	Forslag til endringer	61
6.2.5	Konklusjoner fra respondentene	62
7.0	Sammenfattende vurderinger	64
7.1	Oppsummering og svar	76
7.1.1	Svar på forskningsspørsmål 1	76
7.1.2	Svar på forskningsspørsmål 2	76
7.1.3	Svar på forskningsspørsmål 3	77
7.1.4	Svar på problemstilling	77
7.2	Avsluttende diskusjon	78
8.0	Konklusjoner og forslag til endringer	79
9.0	Litteraturliste.....	81
10.0	Vedlegg.....	85
10.1	Vedlegg 1: Oppgavestart – klargjøring av mål og meningsfulle vinklinger.....	85
10.2	Vedlegg 2: Oppsummering av KVVU/KS1 i forhold til problemstilling.....	88
10.3	Vedlegg 3 Intervju, oppsummeringer	104
10.3.1	Intervjuguide	104
10.3.2	Katalogisering, sammenstilling av intervju.....	121

1.0 Innledning

I denne oppgaven er hovedfokuset rettet mot ikke-prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen som gjøres i KVVU'er i samferdselssektoren. Grunntanken er at den samfunnsøkonomiske analysen skal vise en systematisk oversikt over både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser.

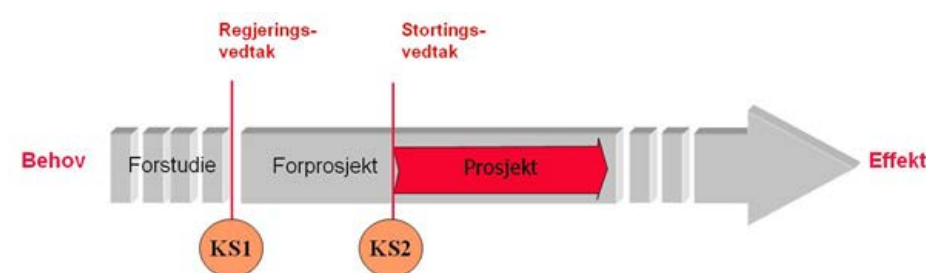
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er i utgangspunktet knyttet til prissatte konsekvenser, men mange samfunnsverdier kan være vanskelig eller uønsket å prissette, eller noen grupper i befolkningen kan bli rammet urimelig hard av negative konsekvenser. Det er derfor viktig at disse verdiene blir synliggjort slik at prissatte og ikke-prissatte konsekvenser kan vurderes samlet. Utgangspunktet er Finansdepartementets veileder.

Denne oppgaven tar mål av seg å belyse hvordan ikke-prissatte konsekvenser blir behandlet i KVVU-sammenheng, for å gi et best mulig grunnlag for politiske beslutninger. Som en introduksjon til tema vil dette kapittelet skissere rammene for KVVU'er og utdype et utvalg sentrale begreper.

1.1 Konseptvalgutredning

En KVVU skal være en fagutredning på strategisk nivå, som skal være grunnlag for politiske beslutninger. Den skal skissere alternative måter å løse et samfunnsbehov, for eksempel et mer effektivt og/eller miljøvennlig transportsystem. For samferdselssektoren kan dette for eksempel handle om nye vegtraseer, utbedring av eksisterende, eller satsing på kollektivtransport.

Det er Finansdepartementet som styrer regimet rundt KVVU, og i figur 1 er dette vist som *forstudie*.



Figur 1 Det norske rammeverket for kvalitetssikring av store statlige investeringer (Concept u.d.)

En viktig del av denne forstudien er å utarbeide en samfunnsøkonomisk analyse som ut fra eksisterende kunnskap skal gi en best mulig oversikt over antatte effekter³ et prosjekt vil medføre. Figur 1 illustrerer prosessen, og viser også når politiske beslutninger skal tas, og når utredningene skal kvalitetssikres eksternt. For denne oppgaven er det dokumenter fra forstudie (KVVU) og første

³ Litteratur bruker begrepene effekt, virkning og konsekvens synonymt i denne sammenhengen. For denne oppgaven har det ingen betydning, og begrepene brukes også synonymt her.

kvalitetssikring (KS1) som er analysert. Begrepene *utredene* vil bli brukt i forhold til KVVU-dokumentet, og *kvalitetssikrerne* i forhold til KS1-dokumenter.

Rammeverket rundt KVVU-ordningen ble innført i 2005, og gjelder for statlige investeringer over 750 millioner kroner⁴. I praksis er det i hovedsak samferdselsprosjekter (unntatt luftfart), forsvarsprosjekter og statlige byggprosjekter som er omfattet av ordningen, i tillegg til større IKT-prosjekter.

Finansdepartementets veileder nr. 9, *Utarbeidelse av KVVU/KL dokumenter* (Finansdepartementet 2010a) er førende for arbeidet, og dokumentene skal være et beslutningsgrunnlag for Regjeringens valg av hvilket konsept som eventuelt skal videreføres til en forprosjektfase (Finansdepartementet 2010a). Fram til nå (oktober 2012) er det gjennomført 35 KVVU'er med ferdigstilt KS1 i transportsektoren (Statens vegvesen 2012).

For KS1 har Finansdepartementet inngått rammeavtaler med 5 ulike aktører (Concept u.d.). De har også inngått avtale med Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) om et forskningsprogram som jevnlig evaluerer ulike problemstillinger innen fagområdet. Programmet heter Concept⁵, og har publisert mange evalueringsrapporter. Noen av disse vil være deler av grunnlaget for analysene i denne oppgaven.

1.2 Samfunnsøkonomisk analyse

Samfunnsøkonomiske analyser gjøres for å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes. I samferdselssektoren er dette i praksis en nytte/kostnadsanalyse (NKA), i kombinasjon med omtale av konsekvenser av enkelttema.

Normalt bestemmes den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et samferdselstiltak av forholdet mellom investeringskostnader og trafikantenes tilbudsforbedringer (Jernbaneverket 2011). I tillegg til å fokusere på tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet, bør analysen også ta sikte på å beskrive alle konsekvenser som må antas å være viktige for beslutningstakernes vurdering, inkludert ikke-prissatte virkninger og tiltakenes fordelingskonsekvenser⁶. Det bør så være beslutningstakerne som står for den endelige skjønnsutøvelsen (NOU 2012:16, sider 17,18).

⁴ Fra 2005-2012 var grensen 500 millioner kroner.

⁵ Concept-programmet har egne nettsider med bl.a. informasjon om KVVU/KS1-ordningen og egne publikasjoner: <http://www.concept.ntnu.no/>

⁶ Finansdepartementets veileder sier at om mulig skal beskrivelsen inneholde hvilke grupper som berøres av effektene og i hvilket omfang de blir berørt. En slik spesifisering vil synliggjøre tiltakets fordelingsprofil og kan være nyttig når fordelingsvirkningene skal spesifiseres (Finansdepartementet 2005, 15). Dette må bygge på en interessentanalyse.

Dette innebærer at en samfunnsøkonomisk analyse vil være en sammenstilling av både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, inkludert fordelingsvirkninger. Dette må gjøres på en måte som gir et godt og helhetlig grunnlag for å velge mellom alternative samferdselsløsninger.

1.3 Prissatte konsekvenser

De fysiske størrelsene som er identifisert, verdsettes i kroner der det er mulig og gir meningsfull informasjon. (Finansdepartementet 2005, 15)

I Statens vegvesen (SVV) er de prissatte virkningene omtalt i Håndbok 140 *Konsekvensanalyse* (Hb140). Dette er; trafikant- og transportbrukernytte, operatørnytte (f.eks. kollektivselskap), budsjettvirkning for det offentlige, ulykker, støy og luftforurensning (unntatt lokale virkninger), restverdi og skattekostnader (Statens vegvesen 2006).

Innhold og grunnlag for de prissatte konsekvensene vil ikke bli vurdert i denne oppgaven, og vil bare bli inkludert i den grad det har betydning for en sammenstilling i lag med ikke-prissatte konsekvenser.

1.4 Ikke-prissatte konsekvenser

Av ulike grunner kan det være vanskelig eller ikke ønskelig å prissette alle konsekvenser. Det kan handle om verdien av fritid, natur-/kulturopplevelser eller konsekvenser for en bygd som havner i «bakevja». I forhold til dette sier Finansdepartementets veileder at:

Det er viktig at manglende verdsetting av virkninger ikke fører til at slike virkninger nedtones når analysen presenteres. Slike virkninger bør beskrives og inngå i en samlet vurdering av tiltaket (Finansdepartementet 2005, 10).

SVV definerer temaene for ikke-prissatte konsekvenser som landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser (Statens vegvesen 2006). Andre transportetater har ikke denne begrensningen, og det har heller ikke Finansdepartementets veileder. Betydningen av dette vil bli fulgt opp i oppgaven.

Fordelingsvirkninger er også en viktig del av den samfunnsøkonomiske analysen. Dette kan i teorien være virkninger både fra prissatte- og ikke-prissatte konsekvenser. I praksis blir disse virkningene håndtert som ikke-prissatte konsekvenser, og derfor inkludert som grunnlag for analyse i denne oppgaven.

Det siste tiåret har det vært en faglig utvikling, både nasjonalt og internasjonalt, i arbeidet med å prissette nyttevirksomheter og -kostnader for transportinvesteringer som i dag i liten grad inngår i

samfunnsøkonomiske analyser som prissatte konsekvenser. Dette gjelder for eksempel «stordriftsfordeler» som produktivitetsvirkninger av økt geografisk tetthet, økt arbeidstilbud og samspillet mellom transporttilbud og arealbruk. NOU 2012:16 omtaler dette som netto ringvirkninger og mernytte, og konkluderer med at foreløpig anbefales det ikke å inkludere disse tallene⁷ i analysen, men at det inkluderes som et tillegg til analysen⁸. Tradisjonelt har disse virkningene vært i kategorien ikke-prissatte konsekvenser, og i denne oppgaven behandles de også som dette. Dette er virkninger som SVV i Hb140 kaller *regionale virkninger*, og skal omtales som del av *lokal- og regional utvikling*.

Som tidligere nevnt vil denne oppgaven ta for seg den delen av den samfunnsøkonomiske analysen som er i kategorien ikke-prissatte konsekvenser. Dette er ikke et entydig skille, og det er håndtert ulikt i de ulike KVVU'ene. Det er derfor interessant å se på hvordan KVVU'ene framstår som endelig beslutningsgrunnlag, og i hvilken grad ikke-prissatte konsekvenser blir tillagt vekt.

1.5 Avgrensninger

Oppgaven løses innenfor den sektoren som tilhører Samferdselsdepartementet (SD), i praksis innenfor SVV og Jernbaneverkets domener.

En KVVU er ikke underlagt planlegging etter Plan- og bygningsloven (PBL). Dette skjer i neste fase, som vil være forprosjektfasen. Denne utfordringen vil ikke bli problematisert i denne oppgaven, og omtale av PBL er utelatt.

1.6 Organisering av masteroppgaven

Kapittel 1 er ment å gi en innledende forståelse for tema og begrep i oppgaven. Kapittel 2 er en konkretisering av tema, problemstilling for oppgaven og en oversikt over forskningsspørsmål som vil være utgangspunkt for videre bearbeiding. Kapittel 3 er en redegjørelse for metodene som er benyttet til innsamling av datamateriale. I kapittel 4 gjennomgås foreliggende styringsdokumenter i form av instruksjer, veiledere, retningslinjer og håndbøker. Kapittel 5 skisserer et rammeverk for tidligplanlegging, mennesket som beslutningstaker og hva som erfaringsmessig ofte går galt. Kapittel 6 inneholder de spissede resultatene fra utredninger og intervju, og er kombinert med diskusjon og analyse. I kapittel 7 sammenfattes vurderingene som er gjort, og dette er grunnlag for konklusjoner og forslag til endringer, som er kapittel 8.

⁷ Det er usikkerhet omkring tallverdiene fordi Norge har en topografi og transportinfrastruktur som ikke er direkte sammenlignbar med internasjonale forhold. Det er imidlertid grunn til å anta at disse effektene kan ha betydning i og rundt de største byene i Norge.

2.0 Konkretisering av tema for denne oppgaven

2.1 Bakgrunn for valg av tema

De siste årene har det vært et økende fokus på samfunnsverdier som tradisjonelt sett ikke er prissatt. Regionale virkninger er allerede nevnt, og natur/kulturmiljøtema er også svært aktuelt. Spesielt i etterkant av Exxon Valdez-forliset⁹ i 1989 ble dette aktualisert da store mengder olje lekket ut i et sårbart habitat. Pågående klimaendringer gir også et endret fokus for hva som er viktige verdier og hvordan disse forvaltes¹⁰. I en artikkel i Morgenbladet 21. desember 2012 oppsummerer Bjarne Riiser Gundersen syn både for og mot å prissette naturen. Tanken bak den verdensomspennende trenden om å synliggjøre den økonomiske nytte av for eksempel nedbør, rent vann eller fruktbar jord så presist som mulig, skal gjøre det vanskelig eller umulig for politikere og beslutningstakere å overse konsekvensene av naturødeleggelsene.

Vi står i fare for å miste essensielle naturverdier hvis vi ikke finner nye betraktningsmåter, som kan møte utviklersidens økonomiske argumenter. Peter Johan Schei, biolog og forsker.

Jeg ser prissetting av økosystemtjenester først og fremst som et kommunikasjonsverktøy. Stein Lier-Hansen, leder i Økosystemutvalget

Prissetting av økosystemtjenester er en dødslinje for miljøet. Det er nøyaktig det motsatte av det vi trenger, nemlig et paradigmeskifte der naturens kvalitative verdi – og ikke den kvantitative – legges til grunn. Arne Johan Vetlesen, professor i filosofi.

Dette representerer syn som deler både miljøbevegelsen og forskermiljøet i to (Gundersen 2012). Gundersen (2012) omtaler grensesnittet mellom naturmiljø og økonomi som et «spaghettikryss», og at et felles forståelig språk kan være finanslingvistikken. Økonomene vil få øynene opp for hva økosystemet og naturødeleggelse er verd dersom dette blir prissatt. Slik sett vil det være en retorisk styrke for naturforkjemperne å synliggjøre nytte og kostnader. Dette er interessante diskusjoner, men vil ikke bli fulgt opp i denne oppgaven. KVU er innført og styres av Finansdepartementet. Planlegging etter PBL, som styres av Miljøverndepartementet, blir koblet inn i senere planfaser, og er nevnt i kapittel 1.5 om avgrensninger for oppgaven.

Eget fagansvar innen miljøtema i SVV og annenhånds kjennskap til prosessen i og rundt KVU er grunnlaget og motivasjon for valg av tema for denne oppgaven. Miljøtema faller både innenfor og utenfor prissette konsekvenser i KVU-sammenheng, og er et stadig tilbakevendende diskusjonstema. Utfordringen er at retningslinjene ikke er entydige, og fagmiljøet har derfor ikke et omforent syn på

⁹ Oljetanker som forliste ved Prince William-sundet er en av de mest ødeleggende miljøkatastrofene til havs noen gang. Denne regionen er et habitat for laks, oter, sel og sjøfugl (Wikipedia u.d.). Verdsetting av natur ble en stor diskusjon, spesielt i forhold til forsikringer og erstatninger.

¹⁰ Rio-konferansen (Earth Summit, Eco '92) I 1992 er viktig i forhold til at Norge har forpliktet seg til ulike miljøkonvensjoner, for eksempel Kyoto-avtalen om klimautslipp og konvensjonen om biologisk mangfold.

hvordan metodene skal nyttes. Vegdirektoratets miljøseksjon har allerede startet et arbeid med å revidere Hb140 spesielt med tanke på KVVU-prosessen, og seksjon for Planlegging og grunnnerverv i Vegdirektoratet (VD) har overordnet ansvar for KVVU'ene og *skrivemalen*¹¹, som vurderes revidert. Denne oppgaven vil være et innspill til disse prosessene.

For å kartlegge hva som kan være de største utfordringene innenfor temaet «ikke-prissatte konsekvenser i KVVU» ble det gjennomført en idemyldring i VD med Ulf T. Haraldsen, Jan A. Martinsen og Tore Solberg fra seksjon Planlegging og grunnnerverv, Toril Presttun fra Transportplanlegging (og leder for revisjon av Hb140), og Ingvill Hoftun og Karianne Thøger-Andresen fra Miljøseksjonen. Denne idedugnaden er nærmere beskrevet i vedlegg 1. Konklusjonen ble at følgende utfordringer ble identifisert som sentrale:

1. Metodikk for ikke-prissatte konsekvenser
2. Beslutningsrelevans for ikke-prissatte konsekvenser

Det kom fram at interne fagmiljø i SVV mener metodikken som blir brukt for å framstille/sammenstille konsekvensene av ikke-prissatte konsekvenser må evalueres og tilpasses KVVU. Kritikken mot metodikken handler både om uklarheter i omfang og i hvilken grad et stort omfang har beslutningsrelevans.

Ved hjelp av Olsson (Olsson 2005) og Sager (Sager 1991) kan utfordringene kobles til innholdet i konsekvensanalyser:

Effektvurderinger presenteres ofte under samlebetegnelsen konsekvensanalyse (Olsson 2005). Sager (1991) beskriver to hovedhensikter med konsekvensanalysen:

- Gi informasjon om de vurderte tiltakene
- Fungere som beslutningsgrunnlag ved valg av tiltak

Utfordringen mellom disse to punktene er å ta stilling til hvor grundige analysene skal være. Dette handler om å identifisere informasjon og velge ut det som er relevant. Et annet viktig moment er at konseptene ikke nødvendigvis er detaljert nok til å være konkret om mulige konsekvenser. Når KVVU/KS1 med delrapporter er ferdig er det ikke uvanlig at dette dreier seg om et sideantall mellom 200 og 500. Dette komprimeres i SD til 2 sider tekst, som er endelig beslutningsgrunnlag for regjeringen¹². Det sitter mange utredere som lurer på hva som egentlig er beslutningsrelevant, og hva som egentlig er viktig informasjon på dette strategiske nivået. Oppgaven vil også vise at informasjon fra delutredninger kan påvirke konseptene slik at tema som er i kategorien ikke-prissatte konsekvenser blir mindre viktige i endelig beslutningsgrunnlag.

¹¹ Skrivemalen er et verktøy for å standardisere KVVU'ene. For ikke prissatte konsekvenser er det ikke gitt noen føringer i skrivemalen.

¹² Slike regjeringsnotat (r-notat) er unntatt offentlighet, og er ikke del av analysematerialet for denne oppgaven.

Beslutningsrelevans er et vanskelig definerbart ord. Regjeringen har problematisert og drøftet dette i sin *Veiledning for konsekvensutredninger og landbruk* (Regjeringen.no u.d.). Problemet er i hovedsak å definere beslutningsrelevans for *hvem*. Er dette for allmennheten? Eller for besluttede myndigheter?

Målgruppen for en KVV er til syvende og sist Regjeringen, som beslutende organ. Prosessen inneholder medvirkning underveis, fra berørte grupper, bl.a. kommune- og fylkespolitikere.

Beslutningsrelevans vil da handle om informasjon som vil, eller kan ha, betydning for beslutningen om videre prosess.

2.2 Evalueringsrapporter

Olsson (2005) skisserer en praktisk tilnærming til samfunnsøkonomisk analyse. Den inneholder bl.a. en gjennomgang av tiltak og metoder som er i tråd med Finansdepartementets veileder, og kan brukes i tidligfasen for å bedre mulighetene for å få gode estimater av fremtidige effekter for investeringsprosjekter. Rapporten foreslår bl.a. at følgende forhold bør vektlegges ved utførelse av effektvurderinger:

- Det utføres sammenligninger av reelle alternativer, ikke kun argumentasjon for et foretrukket alternativ
- Effektene beskrives så dekkende som mulig og man må strebe etter at "alle" effekter skal presenteres
- Prognosene som ligger til grunn for effektbeskrivelsene kvalitetssikres og gjøres transparente

I denne rapporten anbefaler Olsson at arbeidet med oppfølging av effektvurderinger for store statlige investeringer utvides og gis større oppmerksomhet. Oppfølgingen bør legges opp slik at den bidrar til oppbygging av erfaringsdata for senere prosjekter.

Næss, et al. (2004) nevner et knippe vanlige svakheter ved planleggingen i tidligfasen; Fokus på prosjektnivå i stedet for på konseptnivå, manglende oppmerksomhet omkring sideeffekter, neglisjering av overordnede politiske målsettinger, feilaktige forutsigelser av vurderte effekter og manglende åpenhet i prosessen.

Vista Analyse AS har, på oppdrag fra SD, evaluert KS1-ordningen. I rapporten *På vei til kvalitet?* (Vista Analyse 2010) er KVV/KS1 vurdert i praksis og en rekke forbedringer er skissert. Noen av hovedendringene som er foreslått er tydelige krav til KVV'ene om å behandle alle relevante effekter i den samfunnsøkonomiske delen av analysen. Den må inkludere variabler som faller utenfor modellene, inkludert ikke-kvantifiserbare effekter. Den foreslår også å innføre sjekklister over effekter som skal vurderes som en del av alternativanalysen, samt lage en offentlig database med inngangsdata og erfaringstall. I tillegg bør en tilstrebe større grad av standardisering.

Disse evalueringsrapportene peker på vanlige svakheter som er avdekket i forhold til effektvurderinger. I forhold til tema for denne oppgaven er noen påstander utledet fra disse evalueringsrapportene, som grunnlag for å lete etter både svake og sterke sider ved utredningene.

- Effektbeskrivelsene er ikke dekkende og omfanget er for lite.
- Mer transparens i beslutningsgrunnlaget og mer kvalitetssikring.
- Et åpnere beslutningsgrunnlag som er mer reelt som innspill til politiske prosesser.
- Mer strukturert og ensrettet utforming gir bedre grunnlag for kvalitetssikring

2.3 Mål og forskningsspørsmål

Målet med oppgaven er å se på hvordan ikke-prissatte konsekvenser behandles i KVVU-prosessen, og hvilken vekt som blir tillagt ikke-prissatte virkninger når beslutninger skal tas.

Problemstilling

I hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte?

Det vil være interessant å se på om en bred utredning er relevant. En innfallsvinkel til dette er å se på hvilke ikke-prissatte konsekvenser som faktisk er utredet, og hvilke tilbakemeldinger dette har generert. I idemyldringen ble dette framstilt som et mulig metodeproblem i forhold til Hb140.

Forskningsspørsmål

1. I hvilket omfang er ikke-prissatte konsekvenser er utredet?
2. Hvilke metodeproblemer står vi overfor?
3. Blir konsekvenser sammenstilt og presentert tydelig og lett forståelige?

Spørsmålene er belyst ved å analysere 5 ulike KVVU/KS1 med tilhørende delrapporter, for å få oversikt over de ulike delene av de samfunnsøkonomiske analysene og identifisere omfang, metoder og presentasjonsmåter i utredningsarbeidet, og eventuelle kritiske merknader fra KS1-prosessen. I tillegg er det gjennomført 10 intervju med personer som har vært involvert i KVVU-prosesser, for å kartlegge erfaringer og tanker omkring bruk av metoder i utredningsarbeidet, vektlegging av de ulike temaene, utfordringer, beslutninger og forslag til endringer.

3.0 Forskningsmetode

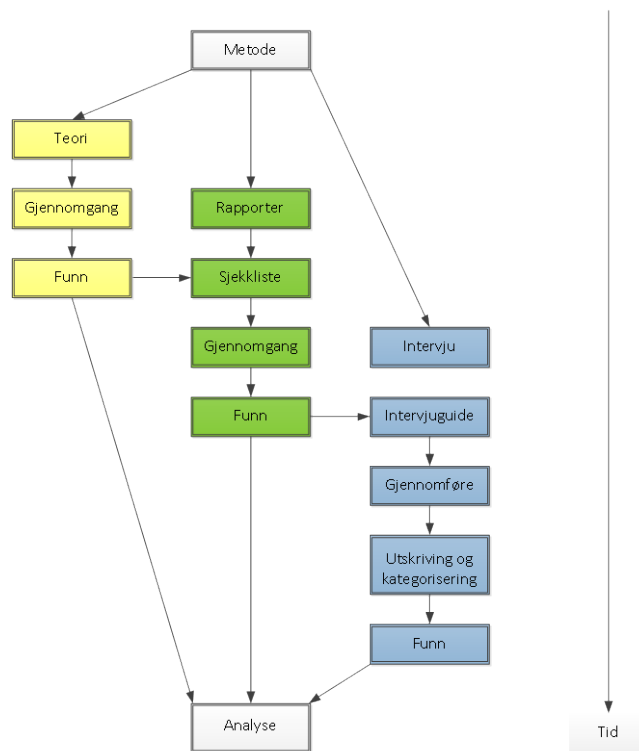
I dette kapitlet er det gjort rede for metoder som er brukt til datainnsamling for oppgava. Det er også gjort rede for sterke og svake sider ved metodene og datamaterialet. Meningen er å gi en oversikt over hvordan datamaterialet er framstilt, presentert og benyttet i analysen. Valget har falt på kvalitative metoder. Dette er gjort for å få fram det «unike og spesielle» (Jacobsen 2005) for å kunne si noe om ulike måter å behandle ikke-prissatte konsekvenser på i en KVVU, og hvordan involverte utredere mener dette tillegges vekt ved beslutninger.

3.1 *Forskningsdesign*

Den teoretiske gjennomgangen omhandler både gjennomgang av overordnede krav til samfunnsøkonomiske analyser og metodiske veiledere og en gjennomgang av planleggingsteori – men med fokus på tidligplanlegging.

I forhold til problemstillingen og forskningsspørsmål er to innfallsvinkler brukt. En gjennomgang av 5 ulike KVVU/KS1-rapporter med tilhørende delutredninger er grunnlag for en sammenstilling i forhold til å få oversikt over den samfunnsøkonomiske analysen med tanke på omfang og presentasjonsmåter for ikke-prissatte konsekvenser. I tillegg er det gjennomført 10 intervju med aktivt involverte utredere/prosjektledere/styringsgruppe, for å innhente informasjon om hver enkelt KVVU-prosess og meninger og valg som ligger til grunn for utredningen og beslutninger. Disse intervjuene er gjennomført etter semi-strukturerte prinsipper. For å møte informantene med tilpassede spørsmål har dette generert «opplesing» på ytterligere 6 KVVU/KS1 som grunnlag for samtalene.

Forskningsdesignet er illustrert i figur 2 på neste side. Funn fra teorigjennomgangen har vært grunnlaget for utarbeiding av sjekkliste for rapportene. Funn fra både teorigjennomgangen og rapportene har vært grunnlag for intervjuguiden, og selvfølgelig selve intervjuene.



Figur 2: Illustrasjon av forskningsdesign

3.2 Teorigjennomgang og rapporter

Teorigjennomgangen er grunnlaget for sjekklisten som er utarbeidet for å få oversikt over konsekvensene som er utredet i de ulike KVVU'ene, samt en oversikt over tilhørende tilbakemeldinger fra KS1-konsulentene.

Fordelen med en slik sjekkliste er at en kan si noe om det som faktisk framkommer i en KVVU. Ulempen er at utvalget er begrenset, og på den måten øker sannsynligheten for at spennet i funn blir skjevfordelt. Personlige meninger og viktige avgjørelser i prosessen vil ikke framkomme i denne typen offentlige dokument (Jacobsen 2005), og dette er begrunnelsen for å gå videre med intervju, som er mer omtalt i kapittel 3.3.

Utvalg av KVVU/KS1 er gjort etter anbefaling fra Ulf Haraldsen i VD. Han er leder for seksjonen *Planlegging og grunnverv*, som har ansvaret for KVVU i SVV.

1. E134 over Haukelifjell
2. E39 Akسدal – Bergen
3. E18 Vestfold – Telemark gr. – Grimstad
4. E6 Trondheim – Steinkjer
5. E18 Follo

Disse er alle i kategori streknings-KVU (i motsetning til by-KVU). Grunnivning for at dette er mest interessant er at by-KVU'ene i stor grad er styrt av eksisterende planer, og dermed ligger det allerede mange føringer som må tas hensyn til. Likevel er by-KVU'er representert via respondentene, som har deltatt i KVU'er både i og omkring byene Bergen, Stavanger, Trondheim og sentrale Østlandsområder. I den grad andre KVU'er en listen nevner er omtalt er det fordi respondentene har referert til disse.

De utvalgte KVU'ene er også anbefalt med tanke på at ikke-prissatte konsekvenser er behandlet på ulik måte, og således er egnet til å få fram kvalitative forskjeller.

3.3 Intervju

For å kunne supplere litteraturstudien er det gjennomført 11 l intervju, med intensjoner å få fram meninger i fagmiljøet.

Utvalget av respondenter er dels gjort etter anbefaling fra Ulf Haraldsen, men også «snøballmetoden», ved at interessante momenter underveis har pekt retningen til fagpersoner med spesiell kompetanse er brukt. Siden personlig oppmøte til intervju er ressurskrevende er også utvalget av respondenter påvirket av praktiske hensyn. Intervju er utført i Trondheim, Oslo, Tønsberg, Drammen, Lillehammer, Stavanger, Bergen og Leikanger.

Av 11 intervju er det 10 stk som er oppsummert og kategorisert i intervjuguide. Det er ett intervju som ikke er oppsummert skriftlig. Samtalen med professor Kåre P. Hagen ved Norges handelshøyskole (NHH), tok en helt annen retning. Det ble en diskusjon, eller kanskje mer presist en leksjon, om viktige prinsipper for prissetting/ikke-prissetting av konsekvenser, der undertegnede hadde anledning til å følge opp med spørsmål i forhold til den teoretiske rammen for samfunnsøkonomiske analyser og sjekklisten for gjennomgåtte KVU'er. Dette ble et nyttig intervju for egen faglig utvikling, men helt forskjellig fra intervjuguiden, og er derfor utelatt som dokumentert intervju¹³.

Intervjuene har vært semi-strukturerte, og respondenten/informanten har fått anledning til å formulere egne meninger og synspunkter om et tema som på forhånd er strukturert i en intervjuguide (Jacobsen 2005). Fordelen med denne type intervju er at personlige meninger, vinklinger, og forklaringer kan komme fram. Ulempen er at antall personer må begrenses, og at mengden innsamlet informasjon kan bli altfor omfattende (Jacobsen 2005). Hvert intervju varte om lag 1,5 time. I etterkant ble det oppsummert i et sammendrag, og så langt som mulig katalogisert inn i intervjuguiden. Dette er å finne i vedlegg 3 til oppgaven. Respondentene ble informert om arbeidsmåten i forkant av intervjuene, og

¹³ Gjennom samtalen kom det også fram at professor Hagen er tilknyttet KS1-systemet gjennom Veritas. Han har også vært leder for flere NOU-utredninger for Finansdepartementet, samt forfatter av Concept-rapport nr 22, 24 og 27.

alle har fått oppsummeringene til uttale og godkjenning før de er brukt. Hensikten med dette er både å etablere et tillitsforhold for å få respondenten til å snakke fritt. I tillegg vil det være en kvalitetssikring i forhold til å avklare om respondentens meninger er forstått riktig. Ulempen kan være at respondenten motsetter seg bruk av materiale i etterkant.

3.4 Krav til forskning

Siden denne oppgaven skal prøve å svare på en problemstilling, er det viktig å vurdere hvilke metoder som best kan tjene dette formålet. Det kan være flere veier til målet, men et viktig prinsipp er at metodene er forankret i anerkjente forskningsmetoder. Det innebærer også at metodene skal ligge innenfor rammene for forskningsteoretiske betingelser. Valg av metode må stå i forhold til det som skal kartlegges. Meningen er å «*samle kunnskap om virkeligheten slik den oppfattes innenfor det paradigmet man befinner seg i*» (Gubrium og Holstein 1997).

Det ligger en stor utfordring i å tolke «virkeligheten» så objektivt som mulig, og forsøke å formulere en felles forståelse ut fra respondentenes svar. Dette krever både en analytisk vurdering av datamateriale, en ydmyk holdning til hver enkelt respondent, og en avveining mot å presentere en tannløs oppgave. Dette handler om balanse. Metodebøker opererer med et felles sett begreper som ramme; reliabilitet, validitet og etikk.

3.4.1 Reliabilitet og validitet:

Dette er begreper som er viktige for innsamling av data i en forskningsoppgave. Det betyr at innsamlede data skal være pålitelige og gyldige, ikke bare i metodologisk forstand, men også i en moralsk betydning (Kvale og Brinkmann 2009)

Videre sier Kvale og Brinkmann (2009) at validitet kan defineres som en uttalelses sannhet, riktighet og styrke. En valid slutning er korrekt utledet fra sine premisser. Et valid argument er et fornuftig, velfundert, berettiget, sterkt og overbevisende argument. For intervju gjelder spesielt to forhold; intervjupersonens troverdighet og intervjuingens kvalitet. Med dette menes at det må foregå en kontinuerlig utspørring for å kontrollere at meningen med det som blir sagt er korrekt oppfattet. Å validere er å stille spørsmål, kontrollere og teoretisere. Reliabilitet henviser til hvor pålitelige resultatene er.

For å ivareta disse to kravene er informantens meninger dobbeltsjekket i intervjusituasjonen i de tilfellene intervjueren har vært i tvil. Sammendrag/oppsummering fra hvert intervju og katalogisering av svar i intervjuguiden er sendt til informantene for godkjenning. De fleste informantene har gjort endringer, og noen meninger som ble feil oppsummert er korrigeret.

3.4.2 Etikk:

Det er en utfordring å forske i egen organisasjon, og fallgruvene er mange. Det er reell fare for at forskeren ikke er objektiv i forhold til respondenten og materialet, og dette kan gå ut over reliabilitetskravet. Konfidensialiteten både til personer og institusjoner må respekteres. Forhåndsregler som er tatt for å respektere dette er informasjon til respondenten om hvordan materialet er tenkt brukt, sammen med anledning til godkjenning av sammendrag.

3.5 Informasjon om datamateriell

KVU er et smalt arbeidsfelt, og det er begrenset med personer som har vært involvert i prosessen. Selve prosessen tar lang tid. 2-3 år er vanlig, men noen ganger tar den enda lengre tid. Det kan være vanskelig å lokalisere deltakere etter så lang tid, som i tillegg skal reprodusere tanker og meninger omkring en «gammel» prosess. Fordelen kan være at respondentene har hatt anledning til refleksjon i forhold til utredningene, har fått tilbakemeldinger i form av KS1 og kanskje også regjeringsvedtak. I tillegg har noen høstet nye erfaringer med andre KVU'er.

En svak side ved materialet er at intervjuene er gjort i egen organisasjon. Det er vanskelig å spå om hvordan resultatet ville blitt om andre etater eller politikere hadde vært invitert som respondenter, men det er ikke urimelig å tro at dette hadde endret oppgaven. Om et endret resultat hadde vist et mer «riktig» resultat er vanskelig å si.

For å «løfte blikket» og relatere materialet til et mer helhetlig bilde er datamaterialet også undersøkt med tanke på svakheter som er avdekket i evalueringsrapporter og omtalt i kapittel 2.2. Dette gjelder evaluering av store statlige investeringsprosjekt, uavhengig av hvilken sektor de ligger innenfor.

4.0 Styringsdokument og veiledere

En rekke ulike dokumenter har betydning for hvordan KVVU-dokumenter skal utformes og hvordan prosessen formelt skal være. Dette kapittelet er en gjennomgang og forankring av KVVU/KS1 generelt og *ikke-prissatte konsekvenser* spesielt. Hensikten er å vise til formelle krav og føringer for ikke-prissatte konsekvenser. Som et supplement er det også referert fra relevant empirisk litteratur.

4.1 Forankring i utredningsinstruksen

Utredningsinstruksen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2005) ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000, revidert 24. juni 2005. Den skal sikre god forståelse og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal også bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Vesentlig i bestemmelsene er at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Konsekvenser ved valg av ulike strategier og virkemidler skal utredes og sammenlignes. Det skal være en helhetlig samfunnsøkonomisk analyse som ligger til grunn for de forslagene som genereres, og som skisserer de mest hensiktsmessige virkemidlene for å løse det aktuelle problemet.

Målgruppen for instruksen er departementene og deres underliggende virksomheter, og omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Den har bl.a. bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Krav til gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser er forankret i Utredningsinstruksen. Kravet om kvalitetssikring av store investeringsprosjekt er også delvis forankret i denne, og inneholder krav om samfunnsøkonomiske analyser etter Finansdepartementets veileder. Vista Analyse konkluderer også med at det bør være tydelige krav til at KVVU'er skal behandle *alle* relevante effekter i den samfunnsøkonomiske delen av analysen; «*det bør stilles krav til fullstendige analyser som inkluderer variable som faller utenfor modellene, inkludert ikke-kvantifiserbare effekter*» (Vista Analyse 2010, 9).

Utredningsinstruksen nevner ikke KVVU spesielt, men sier om konsekvensutredning generelt at den skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Den skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av

den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Dette fordrer en grundig interessentanalyse. Den sier også at:

Så langt det er mulig skal konsekvensene tallfestes. Det er den samlede effekten av pålagte tiltak, oppgaver og lignende for dem som blir omfattet av forslagene, som skal omtales. Omfang og innhold skal imidlertid avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning (vesentlighet og relevans) (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2005, 53)

Selv om modellberegninger¹⁴ kan representere et utgangspunkt for en analyse må den alltid vurderes med forsiktighet (Vista Analyse 2010). EFFEKT-beregninger som prissetter konsekvenser for vegprosjekter har flere begrensninger. Vista Analyse sin rapport konkluderer også med *at «data og modeller må brukes mer forsiktig»* (Vista Analyse 2010, 9).

4.2 Veileder i samfunnsøkonomiske analyser er førende

Finansdepartementets veileder angir hovedreglene for samfunnsøkonomiske analyser:

- Alle relevante alternativer bør beskrives i analysen.
- Inkludere alle relevante effekter av alternativet
- I størst mulig grad beskrive virkningene for alle grupper som er berørt av det aktuelle tiltaket
- Alternativene sammenlignes med basialternativet, dvs. dagens situasjon inkludert nødvendige oppgraderinger.
- Alle relevante effekter skal tas med for hvert alternativ.
- Fleksible løsninger og ulike gjennomføringstidspunkt bør vurderes.

At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr at samfunnet som helhet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster. Likevel kan det hende at det ikke er ønskelig å gjennomføre tiltaket¹⁵.

Veilederen oppgir tre grunner til at «lønnsomme» tiltak ikke ønskes gjennomført:

- Alle effektene av et tiltak kan ikke alltid måles i kroner på en god måte

¹⁴ Modellberegninger er knyttet til prissatte konsekvenser (og ev. prissatte fordelingsvirkninger). I SVV er det trafikkmodeller som beregner trafikkmengder og fordeling. Dette er data som inngår i en EFFEKT-beregning, som er grunnlaget for de prissatte konsekvensene som beregnes.

¹⁵ Dette kan for eksempel synliggjøres gjennom ikke-prissatte virkninger. Det går også an å snu denne problemstillingen på hodet; selv om et tiltak framstår som samfunnsøkonomisk ulønnsomt kan det likevel være ønskelig å gjennomføre, for eksempel som «distriktsutvikling». Dette er ofte praksis.

- En nytte-kostnadsanalyse fanger ikke opp velferdsvirkninger i sin helhet. Nytten av et tiltak vil variere fra person til person. Resultatene fra analysen må tolkes med skjønn, og konklusjoner suppleres med etiske og politiske vurderinger.
- Beslutningstakere vil ikke bare være interessert i samlet netto betalingsvillighet for et tiltak, men også i hvordan virkningene blir fordelt i befolkningen.

For mange tiltak vil det være interessekonflikter fordi ulike befolkningsgrupper blir berørt på ulik måte og grad. Slike fordelingsvirkninger bør kartlegges for særlig berørte grupper og omtales på en måte som gir beslutningstakeren et best mulig grunnlag for å ta hensyn til dette i vurderingen av tiltaket. Det bør redegjøres for hvordan ulike mål om fordeling kan påvirke ønskeligheten av å gjennomføre tiltaket, og muligheten for ulike kombinasjoner av kompensasjonstiltak¹⁶ bør inngå i vurderingen av prosjektet. I tillegg til fordelingsvirkninger bør også ringvirkninger omtales, og ev. andre fellesgoder som ikke kan prissettes, fordi de kan ha betydning for beslutningstaker.

Begrepene «relevante og vesentlig effekter» går igjen i overordnet litteratur. Dette åpner for skjønn og tilpasning. Dette vil bli fulgt opp senere i oppgaven, spesielt med tanke på den tematiske bredden i utredning av ikke-prissatte konsekvenser.

Finansdepartementets veileder inneholder også en beskrivelse av metode for å systematisere ikke-prissatte virkninger, i tillegg til en sektorspesifikk del. Begge disse viser til Hb140 og metodikken for ikke-prissatte konsekvenser. Her framheves tre sentrale begreper; *betydning*¹⁷, *omfang* og *konsekvens*. Målet er å kunne gi en samlet vurdering og til slutt en rangering av alternativer som beslutningsgrunnlag. Metoden er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.

Det er viktig å merke seg at Finansdepartementets veileder bruker verdi-begrepet om størrelser som kan prissettes, og en verdivurdering i denne sammenhengen betyr å sette en kroneverdi. I Hb140 er det ikke slik. Der brukes begrepet både om økonomiske størrelser (for eksempel verdi, restverdi og nåverdi) og om verdier som ikke prissettes, i hovedsak natur/kulturmiljøtema (for eksempel landskapsverdi, områdeverdi og andre verdivalg).

4.2.1 Kvantifiserbare og ikke-quantifiserbare effekter

I følge Andersen, et al. (2007) er det nytte-kostnadsanalyser og kostnads-virkningsanalyser som er aktuelle og blir brukt i KVU, og realøkonomiske virkninger som det her er snakk om deles i tre hovedgrupper:

¹⁶ Kompensasjonstiltak blir også kalt avbøtende tiltak i Hb140. Oppgaven vil senere vise at omtale av kompensasjonstiltak bare i liten grad blir beskrevet i KVU'er.

¹⁷ Begrepet som Finansdepartementets veileder kaller *betydning* er omtalt som *verdi* i Hb140.

- 1) Kvantifiserbare og prissatte virkninger.
- 2) Virkninger som er kvantifiserbare i fysiske størrelser, men som ikke lar seg verdsette i kroner.
- 3) Ikke-kvantifiserbare virkninger.

Det blir kontinuerlig arbeidet med å flytte tema/verdier fra kategori 2 til 1.

Ikke-prissatte konsekvenser kan være kvantifiserbare uten å bli prissatt, jamfør punkt 2. Dette kan for eksempel være antall dekar dyrka mark som «forsvinner» på grunn av et tiltak. Andre konsekvenser blir ikke kvantifisert, jamfør punkt 3, for eksempel *landskapsbilde* og *reiseopplevelse*. Gundersen (2012) referer til de ikke-kvantifiserbare konsekvensene som «naturens kulturelle tjenester» - dens rekreasjonsverdi eller åndelige og estetiske verdi.

Finansdepartementets veileder anbefaler at de *ikke-kvantifiserbare* konsekvenser blir metodisk behandlet slik Hb140 skisserer som metode for ikke-prissatte konsekvenser. Den nevner ikke noen spesifikk metode for ikke-prissatte konsekvenser som kan kvantifiseres, men omtaler kort et knippe relevante metoder som handler om «verdsetting av goder som ikke omsettes i markeder». Dette er metoder som verdsetter «goder» ut fra for eksempel kunnskap om markedsverdier, fra spørreundersøkelser eller tidligere behandlede politiske dokumenter. Det kan også være verdioverføring basert på tilsvarende verdiverdsettingsstudier som allerede er gjennomført. Dette vil kunne spare tid og ressurser, og bruk av ekspertpaneler kan også være et nyttig supplement. Alle disse er metoder som har til hensikt å prissette flest mulig konsekvenser. Hagen (2009) utdyper også disse metodene i rapporten *Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*.

4.2.2 Om vektning og rangering

Metoden for ikke-prissatte konsekvenser slik den er skissert i Hb140 er en såkalt multi-criteria metode. Et godt norsk ord kan være flermålsanalyse, som introduseres av Jordanger, et al. (2007), som sier at flermålsanalyse er «å avveie kvantitative og kvalitative forhold i en beslutningsprosess for å rangere alternativer og velge det beste». Det mest essensielle i en flermålsanalyse er å få til en prosess som sikrer et relevant og tilstrekkelig, men ikke for omfattende vurderingsgrunnlag.

Når alternativer skal rangeres er det to måleskalaer som kan benyttes; ordinal og kardinal.

Ordinal: Alternativer rangeres innbyrdes. Terningkastmetoden er en kjent ordinal metode. Bakdelen med metoden er at den ikke angir «godhet». For eksempel vil ikke terningkast 6 nødvendigvis være dobbelt så bra som terningkast 3. Konkurranser med 1.plass, 2.plass, 3.plass osv. er et annet eksempel. Plasseringen sier ingenting om hvor god prestasjonen er i forhold til de andre prestasjonene.

Kardinal: Alternativene gis en tallmessig verdi som indikerer en differanse som gir mening. For eksempel en temperaturskala. Eller som vi kanskje må forholde oss til i spørreundersøkelser: «*På en skal fra 1 til 10; hvordan har dagen din vært?*»

De fleste flermålsanalysemetodene krever at score og verdier uttrykkes på en kardinal skala (Jordanger, et al. 2007). Men konsekvenser som ikke enkelt kan kvantifiseres vurderes normalt på en ordinal skala.

Figur 7 viser eksempel på bruk av både kardinal og ordinal skala. Ulike naturmiljøtemaer er vektet etter en kardinal skala. Deretter er konseptene rangert etter en ordinal skala, som viser hvilket konsept som er best, nestbest, tredjebest osv. I følge Jordanger, et al. (2007) kan denne type transformasjoner av data være problematisk, og en bør derfor vise varsomhet slik at en ikke bryter med skalaens gyldighetsområde¹⁸. En kan ikke uten videre kvantifisere forskjellen mellom ordinale verdier. Det anbefales generelt en ordinal måleskala fra -3 til +3 (7-delt skala) hvis nytteverdi skal vurderes relativt til et 0-alternativ. Figur 3 illustrerer innholdet i måleskalaen i forhold til konsekvens ved en 9-delt skala, som både Jernbaneverket og SVV viser i sine metodehåndbøker.

++++	Meget stor positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+	Liten positiv konsekvens
0	Ubetydelig/ingen konsekvens
-	Liten negativ konsekvens
--	Middels negativ konsekvens
---	Stor negativ konsekvens
----	Meget stor negativ konsekvens

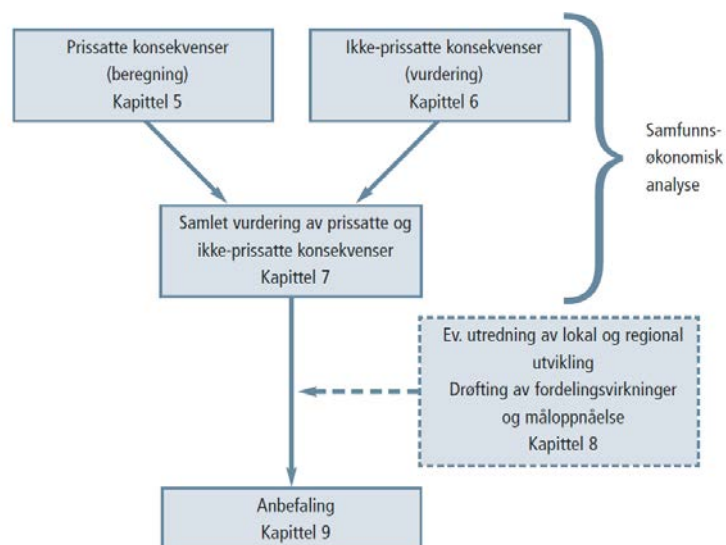
Figur 3 Skala for presentasjon av konsekvens (Jernbaneverket 2011)

4.3 Håndbok 140 Konsekvensanalyser

KVU'ene som ledes av SVV støtter seg i stor grad til Hb140, og det er derfor relevant å skissere en kortversjon som er spisset mot temaet i oppgaven. I denne sammenhengen er det viktig å merke seg at Hb140 definerer ikke-prissatte konsekvenser som fem ulike natur/kulturmiljø-tema; landskap, nærmiljø, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser. Verken Finansdepartementets veileder eller Jernbaneverkets metodehåndbok (JD205) (Jernbaneverket 2011) har tilsvarende begrensning. Denne avgrensningen vil bli fulgt opp i senere analyser i denne oppgaven.

I Hb140 defineres en samfunnsøkonomisk analyse som en systematisk vurdering av alle relevante fordeler og ulemper som et tiltak vil føre med seg for samfunnet, og hovedgrepene er skissert i figur 4.

¹⁸ Oppgaven vil senere vise at informantene også opplever denne overgangen fra kardinal skala til ordinal rangering som problematisk.



Figur 4 Hovedgrep for konsekvensanalyse, Hb140

Figur 4 viser at den samfunnsøkonomiske analysen i praksis inneholder de prissatte konsekvensene og de 5 natur/kulturmiljøtemaene, som skal utgjøre en samlet vurdering. I tillegg kan det inngå en utredning av regional og lokal utvikling og drøfting av fordelingsvirkninger. Språkformuleringen i figur 4 kan indikere at dette er et *eventuelt* tillegg, og forstås som en nedgradering av disse virkningene. Dette er ikke nødvendigvis i tråd med Finansdepartementets veileder, som inkluderer disse virkningene, og framhever spesielt fordelingsvirkninger som viktige for beslutningstakerne.

I JD205 er hovedgrepene i den samfunnsøkonomiske analysen strukturert på følgende måte:

1. Prissatte konsekvenser
2. Konsekvenser bare beskrevet gjennom fysiske størrelser eller indikatorer
3. Konsekvenser beskrevet verbalt (naturinngrep og lokal/regional utvikling ut over det som ikke er fanget opp i pkt 1 og 2).
4. Fordelingsvirkninger omtales der noen interessentgrupper påvirkes spesielt.

Dette skiller seg noe fra SVV sin hovedstruktur, og synes mer i tråd med Finansdepartementets veileder.

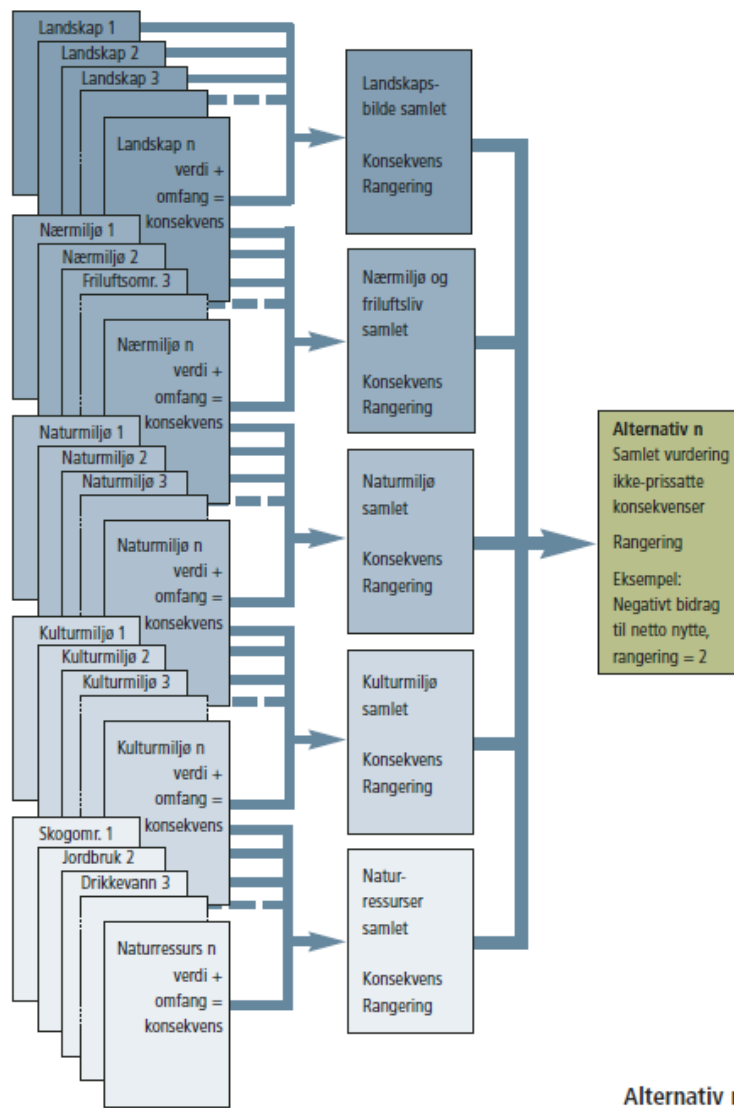
4.3.1 Metodikk for ikke-prissatte konsekvenser

I forhold til strategisk planlegging sier Hb140 at metodikken for ikke-prissatte konsekvenser slik den er skissert i boken kan være for omfattende, og at en i stedet må basere seg på allerede eksisterende kunnskap om verdifulle områder eller objekter.

«Metodikken for ikke-prissatte konsekvenser er mindre egnet til strategiske analyser, da den er detaljert og krever forholdsvis eksakt lokalisering av fysiske tiltak. Hvor detaljert analysene av fagtemaene skal være i strategisk sammenheng, vil variere fra plan til plan». (Statens vegvesen 2006, 24)

Dette viser at det er behov for tilpasninger i hver enkelt plan, og spesielt vil det være behov for forenklinger i forhold til en KVU.

Figur 5 viser at de fem natur/kulturmiljø-tema har undertema som hver for seg kartlegges og gis en konsekvens ut fra verdi og omfang. Konsekvensene vurderes mot hverandre i flere trinn, og ender i en samlet vurdering og rangering av de ulike konseptene i forhold til konsekvenser for natur/kulturmiljø. Motstridende interesser skal håndteres innenfor det aktuelle temaet.



Figur 5: Skjematisk framstilling av sammenstillingsprosessen for temaene ikke-prissatte konsekvenser av et alternativ, Hb140

Metodikken for å vurdere konsekvensen av de ulike alternativene for et fagtema er trinnvis:



Figur 6: Metodiske trinn for ikke-prissatte konsekvenser, Kilde: Hb140

Når det gjelder vurdering og analyse av ikke-prissatte konsekvenser er det tre sentrale begreper; *verdi*, *omfang* og *konsekvens*. Begrepene defineres som:

Verdi; en vurdering av hvor verdifullt et område eller miljø er.

Omfang; en vurdering av hvilke endringer tiltaket antas å medføre for de ulike miljøene eller områdene, og graden av denne endringen.

Konsekvens; en avveining mellom de fordeler og ulemper et definert tiltak vil medføre.

Konsekvensene blir tillagt et «skjønnsmessig kriterium», som i praksis betyr at de får en kardinal vektning.

De to siste trinnene i metodikken vil være en sammenstilling av ikke-prissatte konsekvenser for de ulike alternativene, som til slutt skal ende med en rangering og en endelig, faglig prioritering av alternativene, for eksempel som vist i figur 7. I tillegg til en vektning langs en 9-delt skala er temaet også gitt en fargekode i dette eksempelet.

Alternativ	Alt. 0	Alt. A	Alt. B	Alt. C	Referanse
Landskapsbilde		–	--	--	tab. x, side n
Nærmiljø og friluftsliv		+	++	0	tab. x, side n
Naturmiljø		0	–	–	tab. x, side n
Kulturmiljø		– – – –	--	--	tab. x, side n
Naturressurser		0	0	–	tab. x, side n
Vurdering av samlet nytte		Strider mot nasjonale mål	Negativ	Negativ	
Rangering	1	4	2	3	

Figur 7: Samlet vurdering av ikke-prissatte konsekvenser, Hb140

Det skiller ikke mellom kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare tema. Dette kan være en svakhet i forhold til valg av metode, jmfør Finansdepartementets veileder som anbefaler metoden for ikke-kvantifiserbare tema.

Oppgaven vil også vise at den «problematiske» rangeringen, fra kardinal til ordinal skala, i noen tilfeller med fordel kan utelates på KVU- nivået, spesielt med tanke på delutredninger. For eksempel i

forhold til figur 7 kan det være *vurdering av samlet nytte* med kortfattet tekst, gjerne supplert med fargekode, som inneholder mest hensiktsmessig informasjon for en skjønnsmessig og politisk vurdering.

4.3.2 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser

Proessen etter dette vil være å gjøre en sammenstilling av både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Hb140 foreslår en sammenstillingstabell som vist i figur 8.

Alternativ	Alt. 0	Alt. A	Alt. B	Alt. C
Prissatte: Netto nytte	0	10	-100	90
Ikke-prissatte Samlet vurdering og rangering	Null 1	Strider mot nasjonale mål 4	Negativ 2	Negativ 3
Samfunnsøkonomisk vurdering	0	Usikker avveining ⇒ Negativ	Negativ	Usikker avveining ⇒ Positiv
Rangering	2	4	3	1

Figur 8: Sammenstillingstabell, Hb140

Håndboken sier at for den *samfunnsøkonomiske vurderingen* er det viktig med diskusjoner i tverrfaglig gruppe. Mål for prosjektet skal ikke trekkes inn i vurderingene og rangeringen av alternativer i denne fasen. Det er sjelden man kan konkludere entydig på et faglig grunnlag, og «*et faglig godt resultat vil da være en klar framstilling av hvilke verdivalg som er viktige og vanskelige*». Det er viktig at prosjektmål ikke er styrende i den samfunnsøkonomiske analysen, fordi det finnes andre nasjonale mål som skal ivaretas, som ikke nødvendigvis er prosjektmål. Dette kan for eksempel være mål fra Nasjonal Transportplan¹⁹ om transportsikkerhet, miljø, tilgjengelighet for alle (universell utforming), eller handle om nasjonale verneinteresser. Vi skal senere se at noen KVVU'er har brukt prosjektmål både ved utredning og presentasjon av konsekvenser.

Dette underbygger det behovet som Finansdepartementets veileder skisserer for at analysen skal gi et helhetsbilde, ved at den må inneholde både prissatte -og ikke-prissatte konsekvenser, samt vise alle

¹⁹ Regjeringens overordnede mål for transportpolitikk: *Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling* (Samferdselsdepartementet 2009).

vesentlige fordelingsvirkninger. Dette er viktige moment også fra Visa Analyse (2010) og Olsson (2005).

JD205 viser en annen måte å presentere en sammenstilling av konsept, som vist i figur 9.

Aktor	Konsekvenser	Prissetting (mill. kr)	Fysisk indikator	Verbal beskrivelse	Vurdering/skalering
Trafikanter	Endret togtilbud	xx	Reise-, vente-, forsinkelsestid (f.eks tim./år)		
	Endring i tilbringertid	XX	Min/reise		
	Framkommelighet for funksjonshemmede			x	+
	Standard på fysisk utforming			x	+
Operatør	Endret togtilbud	xx	Tog/time	x	
	Endrede inntekter	xx			
	Endrede kostnader	xx			
Offentlige organer	Vedlikeholdskostnader	xx			
Tredje part	Endrede ulykkeskostnader	xx	Drepte/skadde pr. år		+++
	Endrede miljøkostnader	xx	Antall tonn utslipp av ulike gasser. Antall støvutsatte		
	Konsekvenser for lokal utvikling			x	0

Figur 9: Eksempel, oppsummering av konsekvenser, JD205

Her er positive og negative virkninger samlet i en konsekvensmatrise, sortert etter interessentgruppe²⁰.

²⁰ Kritikkk mot denne typen sammenstillinger er at synliggjorte fordelingsvirkninger vises som dobbelttelling. I følge Kåre P. Hagen (intervju 12. november 2012) er ikke denne typen sammenstillinger problematisk, så lenge det er transparens i beslutningsgrunnlaget, dvs. at dette må være tydeliggjort på en lettfattelig måte.

4.3.3 Hva med regionale virkninger og fordelingsvirkninger?

Dette er virkninger som Hb140 sorterer i kategorien «lokal og regional utvikling».

For noen tiltak vil beslutningstakere være interessert i å få synliggjort konsekvenser for grupper av befolkningen, lokalsamfunn, kommuner eller større regioner. Dette kan være mål eller problemstillinger som ikke kommer fram i den samfunnsøkonomiske analysen (Statens vegvesen 2006, 243).

Det følger ingen spesiell metode for dette, men det gis eksempler. Det vises til at utrederne kan bruke det som er relevant for oppgaven og tilpasse omfanget til det som er etterspurt.

Håndboken omtaler forholdet mellom den samfunnsøkonomiske analysen og analyser av lokal og regional utvikling som komplisert.

Den samfunnsøkonomiske analysen veier fordeler mot ulemper ved et tiltak, og målet er å svare på om tiltaket bidrar til samfunnets totale verdiskaping (Statens vegvesen 2006, 247,248).

Dette er ikke nødvendigvis helt det samme som Finansdepartementets veileder angir som hovedformål, som er å «klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes» (Finansdepartementet 2005, 8).

Fordeling av fordeler og ulemper:

I den detaljerte metodiske gjennomgangen for hvert enkelt av de fem natur/kulturmiljø-temaene i Hb140 er det vist hvordan synliggjøring av hvem som tjener og taper innenfor det enkelte konsekvenstema kan håndteres. I sammenstillingene er det imidlertid fokusert på å avveie de samlede fordeler og ulemper ved tiltakene, og fordelingsaspektet er ikke tatt med. Hb140 sier at dette er gjort for at sammenstillingen av fordeler og ulemper skal bli oversiktlig og ryddig.

Siden det kan være beslutningsrelevant å synliggjøre konsekvensenes samlede fordeler og ulemper for lokalmiljø eller regioner, fordeling mellom ulike trafikantgrupper eller befolkningsgrupper foreslår Hb140 en mal vist i figur 10, som utgangspunkt for fordelingsvirkninger.

Type inndeling	Aktuelle grupper	Konsekvenser fra den samfunnsøkonomiske analysen
Regional inndeling	De enkelte kommuner Grupper av kommuner	Alle ikke-prissatte konsekvenser Støy og luftforurensning Transportkostnader, Ulykker
Lokal inndeling	Lokalsamfunn av ulik størrelse (bygder, bydeler, boligområder)	Alle ikke-prissatte konsekvenser Støy og luftforurensning Transportkostnader Ulykker Kollektivtilbud
	Delstrekninger	Alle ikke-prissatte konsekvenser Støy og luftforurensning ÅDT - trafikkinformasjon Ulykker
Type relasjon til prosjektet	Trafikanter og transportbrukere (bil, kollektiv, sykkel, gående) Operatørselskaper Offentlige budsjetter Samfunnet forøvrig	Andel av prissatt nytte for hver gruppe Ikke-prissatte konsekvenser tilfaller samfunnet forøvrig
Befolkning	Aldersgrupper (barn, ungdom, voksne, eldre)	Nærmiljø og friluftsliv Ulykkestyper Kollektivtilbud Støy og luftforurensning
	Reisehensikter (tjenestereise til og fra arbeid, fritid)	Transportkostnader
	Mobilitetsevne	Tilgjengelighet til kollektivtilbud Barrierevirkning fra nærmiljø og friluftsliv Universell utforming
	Nålevende generasjoner	Beregnet nytte Alle ikke-prissatte konsekvenser
	Framtidige generasjoner	Naturmiljø, kulturmiljø, naturressurser, landskapsbilde
Næringsliv	Persontransporter	Transportkostnader for reisehensikt "tjenestereise"
	Godstransporter	Transportkostnader for reisehensikt "gods"

Figur 10 Aktuelle grupper for studie av fordelingsvirkninger, Hb140

Videre sier håndboken at det er viktig å avgrense fordelingsanalysene til beslutningsrelevante tema som er beskrevet i mål for prosjektet, aktuelle i lokal diskusjon eller aktualisert gjennom interessegrupper. Utrederne har også et ansvar for svake eller uorganiserte grupper som ikke selv målbærer sin interesse, men som bør være med i vurderingen. Fordelingsvirkninger kan vises ved hjelp av tabeller, grafer eller symboler, og omtales i tekst.

Utredninger av lokal og regional utvikling

Hb149 sier at lokal og regional utvikling handler om å synliggjøre hvordan tilgjengelighetsforbedringer eller endrede forutsetninger for å utnytte arealer kan gi nye muligheter eller begrensninger for befolkning og næringsliv. Grupper og områder blir berørt på ulike måter. Drøftingen vil ikke kunne gi eksakte svar, men målet er å synliggjøre nye muligheter og hva som kan bli sannsynlig utvikling som følge av dette.

Videre sier håndboken:

Alt det vesentlige av nettobidraget til verdiskaping vil være fanget opp i den samfunnsøkonomiske analysen. Ofte kan de forventede lokale endringene i sysselsetting og bosetting synes å være mye større enn de beregnede og vurderte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette skyldes blant annet at det lokalt eller regionalt kan bli vekst i bosetting og aktivitet, men dette vil ha en motpost i redusert bosetting og aktivitet i andre områder, ofte utenfor det som er definert som influensområdet (Statens vegvesen 2006, 248).

Det vil være viktig å avgrense området til det som er beslutningsrelevant, som kan kalles interesseområde. Oppgaven vil vise at flere av respondentene mener det er uklart hva som skal betraktes som interesseområde, og dette blir håndtert forskjellig – alt fra å begrense til planområde til å inkludere hele landsdeler.

Håndboken sier det ikke er krav til å gjennomføre analyser av lokal og regional utvikling. Den inneholder likevel en sjekklister for tema som bør/kan behandles ved utredninger, vist i figur 11.

TEMA / SPØRSMÅL	Ja	Kanskje	Nei
Arbeidsmarked:			
Vil tiltaket innebære endringer i type og antall av tilgjengelige arbeidsplasser for arbeidstakerne i regionen (nye betingelser for arbeidsreiser)?			
Vil tiltaket endre det geografiske rekrutteringsområdet for arbeidskraft for private bedrifter og offentlige virksomheter i regionen eller i naboregionen/pressområdet?			
Private og offentlige virksomheter:			
Vil tiltaket effektivisere virksomhetenes transport (varetransport til og fra bedriftene, bedriftenes tjenestereiser, bedriftenes tilgang til service)?			
Vil tiltaket bidra til en mer effektiv struktur? (lokalisering av lager, sammenslåing av logistikkfunksjoner for eksisterende virksomheter, sammenslåing av enheter?)			
Vil tiltaket innebære endrede markedsmuligheter for private virksomheter?			
Vil tiltaket innebære endret tilgjengelighet til offentlige virksomheter for kunder eller brukere?			
Vil tiltaket bidra til nye samarbeidsmuligheter for offentlige og private virksomheter?			
Vil tiltaket gi endrede muligheter for å drive landbruk?			
Vil tiltaket gi endrede muligheter for turisme eller reiseliv?			
Endret struktur på fritids- og handlemønster for befolkningen:			
Vil tiltaket bidra til at befolkningen foretar innkjøp på andre steder? ("handelslekkasje" i forhold til andre regioner, endring innen regionen)			
Vil tiltaket bidra til at befolkningen får endret tilgjengelighet til fritidstilbud?			
Kommunikasjonsknutepunkter			
Vil tiltaket innebære etablering av nye kommunikasjonsknutepunkter?			
Endret arealbruk som konsekvens av tiltaket:			
Vil tiltaket føre til endret lokalisering/ etterspørsel etter etablering av private virksomheter?			
Vil tiltaket føre til endret lokalisering av offentlige virksomheter?			
Vil tiltaket føre til endret lokalisering av / etterspørsel etter boliger / bosetting?			
Vil tiltaket føre til endret etterspørsel etter hytter / fritidsboliger?			
Regiondannelse og senterstruktur:			
Vil tiltaket innebære en utvidelse av den funksjonelle regionen?			
Vil tiltaket knytte lokalsamfunn, lokale områder eller kommunedeler tettere sammen?			
Vil tiltaket kunne bidra til etablering av nye sentra eller endring av senterutforming?			

Figur 11: Forslag til sjekkliste for utvelgelse av tema innen lokal og regional utvikling i en planprogramfase, Hb140

Den sier at selve presentasjonen av regionale virkninger skal gjengis som en verbal forklaring på hva som kan bli sannsynlig utvikling, og forklaringen bør eventuelt suppleres med kvantifiseringer der det er hensiktsmessig. Den bør være både tematisk og geografisk med fordeling av virkninger på interessentgrupper, og den oppsummeres med en vurdering av utvikling i forhold til mål og krav som er satt. Hb140 sier også at resultatet fra utredninger av regionale virkninger normalt ikke vil gi samfunnsøkonomiske nettoeffekter.

4.3.4 Skal regionale virkninger tillegges vekt?

I kapittel 1.4 er det redegjort for NOU 2012:16 sitt syn om hvordan denne mernytten skal håndteres i utredninger, med konklusjon at inntil videre skal dette utredes og inkluderes i samfunnsøkonomisk analyse i form av omtale. Eventuell tallfesting i kroneverdier utredes som et tillegg, bl. a. grunnet empirisk usikkerhet.

SVV sin evalueringsrapport sier bl.a. om ikke-prissatte virkninger det bør fokuseres mer på regionale virkninger/mernytte (wider economic benefits) i KVVU der det er relevant (Statens vegvesen 2012).

I JD205 er gevinster ved transportinvesteringer som ikke blir fanget opp av dagens metodikk omtalt som *mernytte*. Dette kan være:

- Produktivitetsvirkninger av økt tetthet
- Endringer i bokvalitet som følge av økt tetthet
- Økt arbeidstilbud
- Økt produksjon i markeder med imperfekt konkurranse
- Samspill mellom transporttilbud og arealbruk
- Endringer i priser og andre parametre som følge av ikke-marginale endringer i transportmarkedet

I motsetning til Hb140 sies det i JD 205 at dette ikke er ubetydelige virkninger.

Investeringer i transportinfrastruktur begrunnes ofte med et behov for regional utvikling. I dette begrepet legges utvikling av arbeidsplasser, regional produksjon, antall innbyggere og inntektsutvikling i aktuelle kommuner. Det kan også være relatert til andre sosiale eller miljømessige forhold. I politiske diskusjoner er gjerne distriktpolitikk et sentralt ønske, og å hindre eller bremse fraflytting eller hindre at arbeidsplasser blir nedlagt kan være et mål. Det argumenteres da gjerne med vekt på de positive virkningene for lokal økonomi og sysselsetting. Empiriske undersøkelser har ikke dokumentert at dette har særlig stor betydning (Flyvbjerg, Bruzelius og Rothengatter 2003), (Engebretsen, Lian og Strand 1998). Unntaket er, i følge Flyvbjerg, Bruzelius og Rothengatter (2003) når:

- I regioner med vesentlige kapasitetsproblemer i transportnettverket
- I store bymessige områder der store besparelser i transportkostnad kan oppnås
- Når investeringer i infrastruktur kombineres med investeringer i sosialt kapital, eksempelvis når ny infrastruktur kombineres med regionale tiltak for å bedre også andre forhold for forretnings og fritidsaktiviteter

Denne mernytten beskriver nytten samfunnet har av tiltaket, ut over det de reisende opplever ved forbedret samferdsel (Nordstrøm, et al. 2012). I norsk sammenheng vil disse virkningene muligens oppstå i forbindelse med samferdselsprosjekt i og rundt de største byene.

Selv om det i for mange KVVU'er da ikke vil være grunnlag for å se på positive tilleggseffekter for regionale virkninger, kan det være begrepsforvirrende at Hb140 opererer med begrepet lokal- og regional utvikling, som et samlebegrep på denne mernytten og fordelingsvirkninger.

I tillegg kan det være en «overlapp» mellom utsagnet i Hb140 «*miljøkonsekvenser vurderes helhetlig gjennom den ikke-prissatte metodikken*» (Statens vegvesen 2006, 248), og det faktum at «støy og luftforurensning» er en prissatt konsekvens. Dersom de samme miljøkonsekvensene blir både prissatt og ikke-prissatt representerer dette en dobbelttelling, som bør unngås. Dette vil bli fulgt opp senere i oppgaven.

4.4 Oppsummering

I den samfunnsøkonomiske analysen skal virkninger i størst mulig grad prissettes. Dette må gjøres innenfor en forsvarlig og hensiktsmessig ramme. Virkninger som ikke prissettes skal inkluderes på annen måte. Manglende prissetting må ikke føre til at virkningene nedgraderes. Utvalget av virkninger avpasses etter sakens viktighet og konsekvens.

Hb140 skisserer en metode med vektning og billedliggjøring som anbefales til natur/kulturmiljøtema, med symbol som vist i figur 3, og sammenstilling som vist i figur 7. For fordelingsvirkninger som ikke er prissatt anbefales også en vektning og billedliggjøring på samme måte.

Utredninger av regionale virkninger skal inntil videre inkluderes som ikke-prissatte virkninger i form av omtale.

5.0 Litteratur/empiri

I kapittel 2.1 ble det vist til at både miljøbevegelsen og forskningsmiljø er delt i synet på hvor langt en skal gå i å prissette konsekvenser. I en artikkel i Aftenposten 14. september 2012 retter Karine Nyborg, professor ved UiO, søkelyset spesielt mot hensikten med samfunnsøkonomiske analyser, og framhever at analysene må informere politikerne – ikke erstatte dem. Med det mener hun at en god samfunnsøkonomisk analyse presenterer konsekvensene av alternative tiltak på en slik måte at de som faktisk skal fatte beslutningene skjønner hva alternativene innebærer. Verdsettingen i kroner og øre er mindre viktig – det sentrale er at alle *relevante* virkninger er *forståelig* beskrevet (Nyborg 2012). Dette betyr at gode verktøy (metoder) er essensielt for utarbeiding og framstilling av beslutningsgrunnlag.

I all planlegging handler det om å få oversikt over alle elementene som inngår i prosessen for deretter å kikke i verktøykassen/metodeboksen og velge en hensiktsmessig metode i forhold til utfordringen som skal løses. «*Utviklingen i samfunnet drives av et komplisert samspill mellom teknikk, miljø og menneskers valg*» (Cowi AS u.d.).

Praktisk samfunnsplanlegging krever gode verktøy og metoder «Ett verktøy som inte hjälper oss att åstadkomma önskvärda förändringar är inget bra verktyg» (Ramírez 2000, 8). En interessant vinkling på utrednings- og planarbeid kan være at all faktakunnskap ikke nødvendigvis er *brukbar* kunnskap.

Även om samhällsplanering behöver faktaunderlag som kan underlätta handlingskunskapen, finns det mycket faktakunnskap som i någon mening kan vara sann men som inte är användbar för att undersöka handlingsmöjligheter och genomföra förändringar (Ramírez 2000, 4).

Ramírez skiller mellom faktakunnskap og handlingskunnskap. Faktakunnskap søker sannhet, mens hadlingskunnskap søker det gode og nyttige. Når tiltak skal gjennomføres ønsker vi å gjøre gode tiltak, som ikke bare støttes av faktakunnskap, men også inneholder en slags godhet. Det innebærer at det i tillegg til faktakunnskap må legges til rette for andre vurderinger som kan være relevante, og dette åpner for skjønn.

En annen vinkling til Ramírez sitt utsagn finnes hos Samset (2008). Han sier at omfattende informasjonsmengder øker sannsynligheten for motstridende informasjon som av ulike årsaker kan være vanskelig å verifisere nærmere. Dette vil ofte vanskeliggjøre fornuftige sammenligninger mellom alternativer, og dermed også beslutninger.

Et tredje perspektiv er manglende informasjon.. I denne oppgaven vil relevant informasjon karakteriseres som informasjon som har betydning for beslutninger tatt i prosessen eller beslutningstakerne til slutt. Manglende informasjon vil da være relevant informasjon som kunne endret beslutningen.

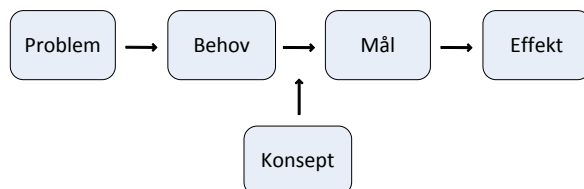
KVU baserer seg på eksisterende kunnskap for å skissere flere mulige måter å nå et eller flere mål. Det handler om å innhente, bearbeide og presentere informasjon. Samfunnsøkonomiske analyser bør være et praktisk redskap for bærekraftige beslutninger, og må gjenspeile den informasjonen som er *brukbar* for å ta de *ønskede* beslutningene.

Siden KVU kan betraktes som et verktøy for fagutredninger, og som er beslutningsgrunnlag for Regjeringen, er det viktig å påse at faktakunnskapen i dokumentet er relevant. Derfor handler det om å strukturere dokumentet til riktig taktisk og strategisk nivå, slik at det blir et godt beslutningsgrunnlag for regionale prioriteringer. Balansen mellom samfunnet og prosjektet vil således være viktig (Samset 2008).

Ut fra dette er det interessant å se hva et utvalg forskningslitteratur sier om informasjon, beslutninger og hvilke metoder som kan være nyttige når et beslutningsgrunnlag skal utarbeides.

5.1 Tidligfase – konseptvalg

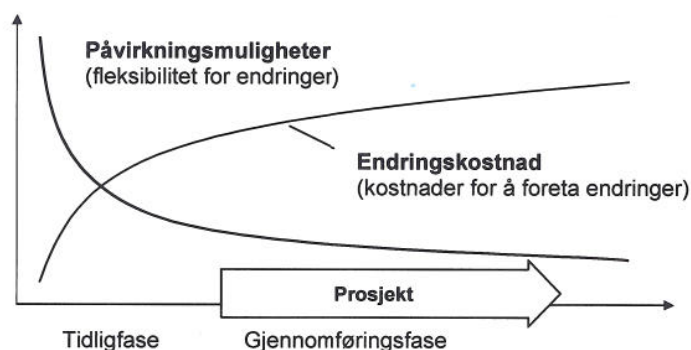
I boken *Prosjekt i tidligfasen – valg av konsept* (Samset 2008) sammenfattes erfaringer fra tidligfase og tidligfasevurderinger. Den illustrerer også et utvalg av metoder som kan brukes for å identifisere og analysere konsepter på et tidlig tidspunkt. Utgangspunktet er å løse et problem. Dette starter en identifiseringsfase på konsept-/strategisk nivå, som ivaretar det langsiktige samfunnsperspektivet. Dette står i motsetning til prosjekt-/taktisk nivå, som har et kortsiktig perspektiv, og som regel er rikholdig på detaljer. Samset understreker viktigheten av å formulere problemet generelt, slik at det åpner for alternative løsninger. Hans budskap kan oppsummeres med at det er viktig å holde på et overordnet, helhetlig perspektiv der vidsyn og bredde er viktig, og ikke grave seg ned i detaljer. Fasen skal ha fokus på muligheter i stedet for begrensninger, og utviklingen er skissert i figur 12. I forhold til formelle krav for hvilke dokumentene som skal utarbeides i KVU-prosessen²¹ er det noen begreper som er gjenkjennelige, for eksempel behov, mål/krav, muligheter, konseptalternativer og effekter osv.



Figur 12 Konseptutvikling framstilt i en årsaks-virkningskjede (Samset 2008)

²¹ De formelle kravene til hvilke dokumenter som skal utarbeides i KVU-fasen er behovsanalyse, strategikapittel, overordnede krav, mulighetsstudie, alternativanalyse og føringer for forprosjektfasen.

Samset omtaler tidligfasen som en fase i forkant av planlegging – en premisdanningsfase. Denne har han videre delt i tre: konseptdefinisjon, konseptutvikling og konseptvurdering. I denne perioden er det størst fleksibilitet og muligheter for endringer. Dette antyder en bred tilnærming til informasjonsinnhenting, fordi det er lettere å gjøre endringer når prosjektene er flyktige streker på et kart. Endringer i senere faser blir mer kostbart, fordi det for eksempel kan generere tilleggsutredninger, jmfør figur 13.



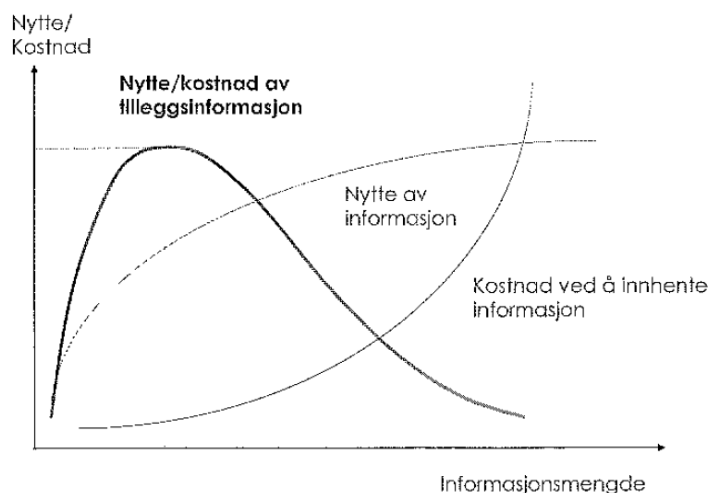
Figur 13 Sammenhengen mellom tid og påvirkningsmulighet (Samset 2008)

Videre understreker Samset at det er antatt effekt som vil være avgjørende for valg av konsept, og utredningen av konsekvensene må gi en slags oversikt over det langsiktige perspektivet for dette. Dette underbygger den strategiske vinklingen, der også Hb140 advarer mot å bli for detaljert, spesielt i forhold til ikke-prissatte konsekvenser. I Finansdepartementets veileder nr. 11 *Konseptvalg og detaljeringsgrad* sier om detaljering og omfang at det skal være tilstrekkelig robust grunnlag for beslutninger, samtidig som ressursbruken ikke skal være høyere enn nødvendig. Beskrivelsen av konseptene skal være på et overordnet nivå, men likevel såpass konkret at det er mulig å gjøre konseptevaluering. «Det en ønsker å unngå er at oversikten og perspektivet drukner i detaljinformasjon på et for tidlig tidspunkt» (Finansdepartementet 2010b, 5).

Selv om dette ikke gir klare føringer indikerer det en ramme om å begrense omfanget, og få fram det viktigste. Det skal utarbeides et beslutningsgrunnlag ut fra tilgjengelig faktakunnskap og antagelser/forutsigelser. Om dette sier Samset at kompetanse er en viktig faktor, både i forhold til å fortolke tilgjengelig informasjon i ut fra kontekst og ikke minst erfaring fra sammenlignbare prosjekter. Dette taler for en erfaringsbase tilnærming, som vil bli mer omtalt i kapittel 5.2.

Informasjonens kostnad og nytte handler om at nytten av informasjon er størst tidlig i prosjektet. Etter hvert som informasjonsmengden øker blir nytten mindre – og tilleggsinformasjon blir også en større kostnad. Dette er illustrert i figur 14. Dersom informasjonsmengden blir for stor kan dette trolig tilskrives en for stor grad av detaljering. Om dette sier Samset at omfattende informasjonsmengder

øker sannsynligheten for motstridende informasjon. Dette vil ofte vanskeliggjøre fornuftige sammenligninger mellom alternativer, og dermed også beslutninger.



Figur 14 Nyttens av informasjon i et tidsperspektiv (Samset 2008)

Informasjonens presisjonsnivå er også viktig, men bredden i informasjonstilfanget er ofte enda viktigere enn presisjonsnivået, som innebærer at kvalitative data er viktigere enn kvantitative (Samset 2008). For tidligfasevurderinger er det ofte best med enkle, grove og holistiske²² (gjerne intuitive sannsynlighetsvurderinger), gjerne konsensusbaserte ekspertvurderinger²³. Informasjonens forutsigbarhet er sentralt i tidligfasen (Samset, 2008). Beslutninger skal tas ut fra tilgjengelig faktakunnskap og antagelser/forutsigelser. Kompetanse er viktig i forhold til å fortolke tilgjengelig informasjon i forhold til kontekst. Og ikke minst erfaring fra sammenlignbare prosjekter.

Som del av en alternativanalyse utføres sammenligninger av konsepter for å øke sannsynligheten for at det blir tatt en velbegrunnet avgjørelse. For tidligplanlegging må effektvurderingene legge særlig vekt på å belyse de effekter som varierer mellom ulike prinsipielle måter å oppnå målsettingene til et prosjekt. Det er to hovedhensikter; å gi informasjon om de vurderte tiltakene; og fungere som beslutningsgrunnlag (Olsson 2005). Sager (1991) peker på tre oppgaver til alternativsammenligning:

1. Systematisere og presentere informasjon om plankonsekvenser på en måte som legger til rette for beslutning
2. Peke på det "beste" planalternativet, altså å prioritere
3. Vurdere lønnsomhet, altså å avgjøre om det beste alternativet er godt nok til å bli gjennomført

For å utvikle alternative konseptløsninger er det viktig å lete etter løsningskonsepter som gir størst mulig positive og færrest mulig negative virkninger i forhold til prosjektets ulike mål. Det argumenteres

²² Holistisk kan i denne sammenheng forklares med at en ser på helheten i systemet, og unngår å dele det opp.

²³ Dette er en arbeidsmåte SVV bruker til kostnadsoverslag for prosjekter, og er beskrevet i håndbok 217 Anslagsmetoden (Statens vegvesen 2011).

for å sette sammen tverrfaglige team til å foreta arbeidet med konseptutviklingen. De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen er prinsipløsninger uten stor grad av detaljering, og det bør etableres en strukturert oppfølging av effektestimaterne for store statlige investeringer (Olsson 2005), (Næss, et al. 2004).

Vista Analyse (2010) sier i sin evalueringsrapport at KVVU-rapporten som beslutningsgrunnlag er for lange, og bør gjøres mer «to the point». Det er egentlig politikerne som er målgruppe – ikke kvalitetssikreren.

En rekke planleggingsteoretikere, bl. a Sager (1991) og Innes (1998) framhever at høy grad av medvirkning i planleggingsprosesser er et viktig demokratisk prinsipp. Det er viktig å få fram synspunkter fra berørte fra forskjellige sider. Dette vil gi bedre muligheter til en rettferdig avveining mellom forskjellige gruppers behov og interesser, og må kartlegges (Næss, et al. 2004). For å oppnå dette er det nødvendig med en KVVU-prosess som åpner for medvirkning undervis.

5.2 Hva ligger til grunn for en beslutning og hva går galt?

Beslutninger dreier seg om å ta stilling til informasjon (Jacobsen og Thorsvik 2006). Dette omfatter innsamling, systematisering, analyser og fortolkninger. I tillegg skal det gjerne kommuniseres til andre, før det fattes valg mellom alternativer.

Dersom man betrakter mennesket som en rasjonell og fornuftig beslutningstaker vil prosessen fram mot en beslutning ha følgende trinn:

1. Aktøren står overfor et problem som skal løses
2. Ulike alternative løsninger på problemet kartlegges
3. Konsekvensene av de ulike løsningsalternativene vurderes
4. Alternativene med tilhørende konsekvenser sammenlignes
5. Det alternativet som har de beste konsekvensene for beslutningstaker velges

I praksis er det ikke helt slik, og to forhold er spesielt begrensende for å fatte beslutninger i forhold til rasjonalitetsidealet (Jacobsen og Thorsvik 2006).

- Menneskers evne til å håndtere informasjon og vurdere alternativer og konsekvenser er klart begrenset
- Organisasjonsmessig kontekst begrenser mulighetene for å kunne fatte beslutninger

I følge Jacobsen og Thorsvik (2006) kan dette handle om uklare eller inkonsistente målsettinger. Vi lager mål og preferanser for å rettferdiggjøre våre handlinger, og for politiske beslutninger kan dette også handle om «hestehandel», «forbli populær» eller verdibaserte prinsipper. Samset (2008) sier at hvordan vi avgjør om noe er relevant informasjon eller ikke er i seg selv et interessant spørsmål, og må karakteriseres som en subjektiv oppfatning.

I forhold til tidligplanlegging i store investeringsprosjekter sier Næss, et al. (2004) at en rekke svakheter og skjevheter er vanlige. Fokus på prosjektnivå i stedet for på konseptnivå, manglende oppmerksomhet omkring sideeffekter, neglisjering av overordnede politiske målsettinger, feilaktige forutsigelser av vurderte effekter og manglende åpenhet i prosessen.

I flere av sine artikler drøfter Flyvbjerg (Flyvbjerg, Bruzelius og Rothengatter 2003) (B. Flyvbjerg 1989) bl. a bruk av rasjonalitet, makt, «skjult agenda» og bestikkelser i tidlige planleggingsfaser for «megaprojekt». For denne oppgaven anses det ikke som relevant å utdype dette ytterligere. Det er ikke et ukjent fenomen med «lobbyister» når store infrastrukturprosjekter er på agendaen, og regionale virkninger/fordelingsvirkninger er hete tema i pressen.

Jacobsen og Thorsvik (2006) sier at mennesket har begrensninger knyttet til informasjonsbehandling, og siler i høy grad ut informasjon og tar beslutninger ut fra grove «tommelfingerregler» i stedet for på grunnlag av analyse og avveininger. Den menneskelige hjerne filtrerer, ordner og kobler informasjon ut fra tidligere erfaringer heller enn å analysere på fritt grunnlag. Utfordringen er å utnytte den samlede oppmerksomhetskapasitet på best mulig måte og organisere beslutningsprosessen slik at oppmerksomheten fokuseres og begrenses til de forholdene som sannsynligvis er viktigst.

5.3 Andre analysemetoder for ikke-prissatte konsekvenser?

Et raskt google-søk gir informasjon om at metoder som har samlebetegnelsen multi-criteria i sin enkleste form er metoder som brukes intuitivt i dagliglivet, både på jobb og privat, når konsekvenser skal veies mot hverandre. Det er først når «store» avgjørelser skal tas at det er behov for å systematisere og avveie konsekvenser på en ryddig måte. “Structuring complex problems well and considering multiple criteria explicitly lead to more informed and better decisions”. (Wikipedia u.d.)

I kapittel 4 er det redegjort for metoden for ikke-prissatte konsekvenser fra Hb140 som flermålsanalyse. Som andre aktuelle metoder for flermålsanalyser som kan være aktuelle i en KVVU-prosess angir Jordanger et. al (2007) to alternativ:

- «Even Swap», som er en iterativ metode, der en tar utgangspunkt i konsekvensmatrisen som kan inneholde både kvantifiserbare konsekvenser målt på en kardinalskala (forholdstallskala eller intervallskala) og konsekvenser som vurderes mer kvalitativt på en ordinalskala. Første steg er å luke ut de som klart overgår eller «domineres». Det må settes evalueringskriterier, og konsekvenstabellen kan transformeres til en rangeringstabell, der alternativene får en tallverdi på en skala fra -9 til +9 (en tallverdi for hvert kriterium). Et kriterium som ikke skiller mellom alternativene har ingen betydning for beslutningen. Det vurderes også om et kriterium kan representere et likt bytte (even swap?) mot et annet kriterium.
- Nyttefunksjonsmetode tar utgangspunkt i at en gjør nytteverdivurderinger langs en lineær funksjon, for å tildele ulike score. I følge Jordanger et.al (2007) fordrer dette noe godvilje, men formålet er å omgjøre score på en ordinal skala til nytteverdier på en forholdsskala. Verdiene vil da framstå som nytteekvivalenter, eller nytteenheter. Det finnes mange verktøy som støtter slik metode.

En interessant metode beskrives også av Olsson (2005):

Planleggingens balansekonto er en kombinasjon av nytte/kostnadsanalyser og nominal metode, der nominal metode betegner rene presentasjonsteknikker. For eksempel sjekklister, uten noen form for rangering. Dette er en metode for strukturert opplisting av konsekvenser. Hensikten med metoden er på en systematisk måte å beskrive fordeler (som betegnes som inntekter i balansekontoen) og ulemper (som omtales som kostnadene) med alternative prosjekter. To momenter står sentralt. For det første må alle effekter inkluderes, også de som er vanskelige å måle i penger. For det andre må det presenteres hvordan ulike interessentgrupper berøres. Hovedhensikten er ikke nødvendigvis å identifisere det beste alternativ. Det blir opp til beslutningstakerne å vurdere hvilke interessentgrupper som skal gis spesiell vekt. En ulempe med metoden er at den kan bli for omfattende og uoversiktlig.

Næss et al. (2004) sier at det ofte er en kombinasjon av flere metoder som vil være formålstjenlig. Hvilke metoder som bør benyttes er blant annet avhengig av hvor betydningsfulle fordelingsvirkningene er, hvor mange konsekvenser som er faglig forsvarlig å verdsette i kroner, og hvor stort innslag det er av etisk vanskelige spørsmål. Dersom virkningene er vanskelige å måle eller ikke har entydige sammenhenger bør dette gjøres til gjenstand for mer kvalitative beskrivelser, eller vurderes ut fra en kombinasjon av kvalitative og kvantitative indikatorer. En viss grad av kvantifisering av samlet virkning kan være mulig å innplassere på en skala for måloppnåelse.

Erfaringsbasert tilnærming

Flere litteraturkilder framhever behovet for erfaringsbasert tilnærming, både som tverrfaglige og ekspertbaserte²⁴ grupper. Databaser med relevant og sammenlignbare indikatorer og erfaringstall bør være interessante kilder, og mer bruk av standardisering og sjekklister vil gi mer ensartede utredninger med bedre muligheter for sammenligninger og øke muligheten for å få med alt det nødvendige. Blant annet sier Vista Analyse i sin evalueringsrapport at Jernbaneverk har uttrykt et behov for retningslinjer med metodebeskrivelser som inneholder gyldige og relevante kilder for indikatorer.

Beslutninger skal tas ut fra tilgjengelig faktakunnskap og antagelser/forutsigelser. I denne forbindelsen framhever Samset (2008) kompetanse som en viktig faktor, både i forhold til å fortolke tilgjengelig informasjon ut fra kontekst og ikke minst erfaring fra sammenlignbare prosjekter.

Vista Analyse har i sine konklusjoner gått inn for en mer konsekvent bruk av sjekklister og en mer erfaringsbasert metodisk tilnærming, og foreslår konkret for KVVU' er at:

- Kravdokumentet tas ut av KS1/KVVU for transportsektoren og ev. erstattes med en sjekklister over effekter om skal vurderes som en del av alternativanalysen
- En offentlig database med bl.a. erfaringstall som inkluderer sjablonmessige data for størrelser som i dag av mange oppfattes som «ikke-kvantifiserbare» og vise konkret hvordan ikke kvantifiserbare størrelser kan håndteres i analysen
- Forenkle og bedre samordning av KVVU/KS1-arbeidet, bl.a. utarbeide maler og retningslinjer

Erfaringsdata kan brukes ved analyser av fremtidige prosjekter, og det er også behov for å tilpasse bruken av metodene for effektvurderinger til lettere å kunne håndtere trinnvise utbygginger i tillegg til å analysere det forventede endelige resultatet.

I en artikkel i Annual Review of Environment and Resources (Atkinson og Mourato 2008) drøftes hvordan miljøtema kan håndteres i nytte-kostnadsanalyser og viktigheten av et godt beslutningsunderlag for politisk styring. Det framheves at det er viktig å videreutvikle metoder for å hjelpe beslutningstaking i komplekse økosystem, og at det er behov for veiledere - «guidelines for best practice». Føre-var-prinsippet er viktig med tanke på at inngrep kan ha irreversible negative virkninger, og dette er også et moment i Finansdepartementets veileder. Det argumenteres for en bred tilnærming for fagtema, fordi fravær av tema beviselig har ugunstige og håndgripelige konsekvenser i beslutningsprosessen. Artikkelen har flere interessante metodiske tilnærminger som er relevante for denne oppgaven:

²⁴ Samset (2008) kaller dette subjektivistiske vurderinger, som baseres på ressurspersoner med relevant erfaring.

Kompensasjonsprinsippet

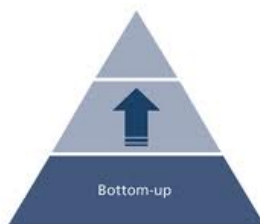
Ulemper skal kompenseres til fordeler. Fordelen med metoden er at «egenkapitalen» økes. Utfordringen er at vi kan ha ulike verdivurderinger og/eller framtidige generasjoner vil ha ulik verdiopfatning, for eksempel når det gjelder klimaendringer som vi skaper i nåtid.

Nytteoverføringsprinsippet

Handler om å benytte erfaring fra sammenlignbare prosjekter. Denne framgangsmåten er potensiell tids- og kostnadsbesparende. Utfordringen er at tidligere prosjekter må være gode kilder, og at metoden kan forårsake en spesialistgruppe i stedet for et bredere fagmiljø.

Bottom-up-prinsippet

Hvert fagtema blir verdsatt separat, for deretter å bli «addert» (figur 15). Meningen er å gi en ide i forhold til totalverdien av for eksempel et økosystem. Fordelen med metoden er at den vil gi en god oversikt over de ulike temaene, samt en totaloversikt. Bakdelen er at den kan være unødvendig omstendelig som beslutningsunderlag.



Figur 15: Bottom-up-prinsippet

Vekslingsprinsippet

Hvilket sett med «vekter» må til for å balansere vektskåla for å kunne beslutte at et alternativ skal fortsette eller stoppes? Fordelen med metoden er at den kan brukes som evaluering underveis i prosessen. Utfordringen er også her knyttet til verdivurderinger.

Nedgraderingsprinsippet

Ikke utføre analysene. Temaene er komplekse, kontroversielle, omdiskutert eller på annet grunnlag stemplet irrelevante. Prosessledere og/eller beslutningstakerne ser ikke behov for utredningene, eller ønsker de ikke.

Atkinson/Mourato nevner også metoder som handler om selve beslutningen:

Kvasi-alternativ-prinsippet

Handler om å forsinke/utsette beslutninger. Springer ut fra forsiktighetsregler om usikkerhet og irreversibilitet. Ved å trenere beslutningen kan en bruke tida til å lære – og øker da muligheten for at det rette alternativet blir valgt.

Trygg minimumsstandard-prinsippet

Utgangspunktet her er ønsket om å bevare. Bare dersom nytten i et alternativ er svært høy kan tiltaket forsvarer, men må da følges opp med forbedringer. Disse forbedringene er ikke stedbundne, og kan kalles en ressurs-kompensasjon. Fordelen er at denne metoden ofte har en bred moralsk tilslutning.

Som tidligere nevnt er det ikke et omforent syn på hva som skal inngå i en samfunnsøkonomisk analyse og hvordan ikke-prissatte konsekvenser behandles. Andersen et. al (2007) drøfter dette, og i forhold til denne oppgaven kan følgende oppsummeres:

Odgaard, Kelly & Laird (2005) har undersøkt hvilke nasjonale vurderingsmetoder som brukes i forbindelse med transportinfrastrukturprosjekter i Trans European Network (TEN). Undersøkelsen omfatter de 25 medlemslandene i EU samt Sveits, og retter spesiell oppmerksomhet mot nytte-kostnadsanalyser rolle i prosjektvurderingene. Selv om nytte-kostnadsanalyser brukes for transportprosjekter i alle de undersøkte landene, står denne metoden vanligvis ikke alene, men kombineres med for eksempel multikriterieanalyse (vekt- og poengmetode uten verdisetting av konsekvensene i form av pengeverdi), kvantitativ vurdering (måling av effektene på forholdstalls skala, men uten vektning), og/eller kvalitative analyser (poengmetode der konsekvensene kategoriseres på ordinalskala, uten vektning).

The Green Book er det britiske finansdepartementets veiledningshåndbok om vurdering av politikker, programmer og prosjekter (HM Treasury 2004). Denne anbefaler å prissatte så mange som mulig av konsekvensene, men anerkjenner det at dette ikke vil være mulig for alle typer effekter. Håndboken understreker at de ikke-prissatte effektene ikke må glemmes, men identifiseres og vurderes opp mot de prissatte effektene. Boken peker på vekt- og poengmetoder som de mest utbredte måtene å håndtere ikke-prissatte effekter på, men peker også på enkle sjekklister med ytelseskrav i forhold til ulike kriterier som et alternativ. Implisitt vil ikke-prissatte konsekvenser bare vektlegges om de prissatte alternativene kommer noenlunde likt ut.

Guidelines for Social Impact Assessment (U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service 1994) er retningslinjer utarbeidet av en gruppe samfunnsforskere, og hører med blant de få dokumentene man kan finne på Internett om hvordan sosiale virkninger av offentlige tiltak bør vurderes. USAs miljølovgivning sier eksplisitt at

ikke bare direkte effekter, men også indirekte og kumulative effekter (inkl. både estetiske, historiske, kulturelle, økonomiske, sosiale og helsemessige forhold) må vurderes. Dokumentet anbefaler at konsekvenstyper og faser sammenstilles i en matrise som utgangspunkt for en analyse der oppgaven er å si noe om størrelsen og betydningen av effekten innenfor hver av matrisens ruter.

Dokumentet gjennomgår ti hovedtrinn som anbefales fulgt ved utarbeiding av en vurdering av sosiale effekter, som vist i figur 16:

1. Offentlig involvering – utvikle en effektiv, offentlig plan for å involvere alle potensielle berørte parter. Start helt i begynnelsen av planleggingsfasen for prosjektet.
2. Identifisering av alternativer
3. Baseline-studium
4. Omfang: Identifiser hele bredden av de sannsynlige samfunnsmessige effekter
 - Metode:
 - Gjennomgang av eksisterende relevant litteratur
 - Offentlige undersøkelser
 - Teknikker for å sikre offentlig deltakelse
 - Relevante kriterier for å velge ut relevante effekter:
 - Sannsynligheten for at hendelsen skal inntreffe
 - Antall personer, inkludert urbefolkning, som vil berøres
 - Varigheten på effekter
 - Verdien av goder og kostnader for berørte grupper (intensiteten av effektene)
 - I hvilken grad påvirkningen er reverserbar eller kan håndteres
 - Sannsynligheten for at det påføres følgeeffekter
 - Referanser til nåværende og fremtidige strategiske, politiske beslutninger
 - Usikkerhet beheftet ved de mulige effekter
 - Tilstedeværelse eller fravær av kontrovers rundt det foreslåtte tiltaket
5. Vurdering av de estimerte effekter – undersøk de sannsynlige effekter med bakgrunn i
 - Forventede forhold uten tiltaket (nullalternativet)
 - Forventede forhold med tiltaket
 - Forventede effekter, som kan sees på som differansen mellom en fremtid med og uten det foreslåtte tiltaket,

Basert på fem hovedkilder til informasjon:

 - Data fra forslagsstillerne bak prosjektet
 - Data fra tidligere erfaringer med liknende tiltak presentert i litteratur eller i andre kilder
 - Befolkningsdata og annen sentral statistikk
 - Dokumenter og sekundære kilder
 - Feltundersøkelser, inkludert intervjuer, høringer, gruppemøter og undersøkelser blant befolkningen generelt
6. Forutse responser på effekter – Vurder viktigheten av de identifiserte samfunnsmessige effekter
7. Indirekte og kumulative effekter
 - F.eks. vekst i befolkning eller varehandel
8. Endringer i alternativer
9. Håndtering – utvikle en håndteringsplan. Rekkefølge av tiltak:
 - a) forsøk å unngå negative effekter
 - b) forsøk å minimere de som ikke kan unngås
 - c) kompensere for negative effekter
10. Overvåkning – utvikle et overvåkningsprogram

Figur 16: Ti trinn for utarbeiding av en vurdering av sosiale effekter (Social Impact Assessment)

Dette skisserer en omfattende metode, og omtales også av Andersen et. al (2007) som en kumulativ metode.

Mer struktur og sjekkliste som metode

Både Vista Analyse (2010) og Samset (2008) anbefaler å bruke interessentanalyse i større grad ved utredning av konsekvenser. Samset (2008) sier at siden effekter kan være både positive og negative, forventede og uventede, må det understrekes at et sentralt spørsmål er *hvem* som berøres og i hvilket *omfang*.

SVV har en skrivemal for KVVU-rapporter, som bidrar til en ensartet redigering. Denne skal være tilpasset gjeldende rammeavtale. Det blir uttrykt behov for klarere retningslinjer i denne sammenheng, ikke minst med tanke på hvordan det enkelte emnet skal presenteres (Statens vegvesen 2012).

Svakhet ved KS1

I evalueringsrapporten til SVV (Statens vegvesen 2012) går det fram at KS1-konsulentene først og fremst er opptatt av prissatte effekter og har lite fokus på ikke-prissatte effekter, spesielt i forhold til temaene miljø, sykkel, gange og kollektiv. Spesielt savnes mer transport- og plankompetanse for KS1-konsulentenes, og at kvalitetssikringen blir enten mangelfull eller utelatt på områder der de mangler kompetanse.

5.4 Oppsummering

Det er i prinsippet to hovedsyn for metodisk tilnærming og presentasjon av virkninger. Den ene er en omfattende oversikt – den andre en «minimalistisk» variant.

Samset presenterer en tilnærming som er basert på fakta, forutsigbarhet, kompetanse og erfaring, og relevant informasjon er det som kan *endre* beslutningen.

Concept framhever at det er viktig å belyse effektene som skiller konseptene og at det bør tilrettelegges for trinnvise utbygginger. Det er viktig å få fram *hvem* som berøres og *omfang*. De anbefaler konseptutvikling i tverrfaglige team – som arbeider fram prinsipløsninger uten stor grad av detaljering, samt at det må utvikles et system for etterprøving/evaluering.

Vista Analyse AS tilrår en stor faglig bredde, men uten stor detaljering, og bruk av sjekklister og mer standardisert metodisk tilnærming. Oppretting av en database for «erfaring», også for ikke-prissatte

konsekvenser. De lanserer en mulig todelt tilnærming – en «light-versjon», basert på en grundigere utredning.

SVV etterlyser i hovedsak mer veiledning for behandling av ikke-prissatte konsekvenser og økt omtale av fordelingsvirkninger og andre ringvirkninger.

Det viktigste denne litteraturgjennomgangen skisserer er at det er utfordrende å finne «rett» omfang og metodikk. En KVVU skal ha et samfunnsperspektiv. Den skal skissere et mulighetsrom med ulike alternative løsninger, og valg av konsept gjøres ut fra de effektene prosjektet vil utløse. En KVVU skal skissere en faglig bredde, uten unødvendige detaljer som vanskeliggjør beslutninger. Informasjon, åpenhet, kompetanse, erfaring og etterprøvbarehet er viktig.

Hb140 poengterer at strategisk nivå er utfordrende i forhold til omfanget av utredningen. Dette gjentas i Vista Analyse sin evalueringsrapport, der det går fram at det er utfordrende både for utrederne og kvalitetssikrerne å holde seg på et strategisk nivå. Dette er et viktig poeng i forhold til oppgavens problemstilling, som handler om metode for ikke-prissatte konsekvenser, og som tydelig framstår som et problem i praksis.

6.0 Resultater, diskusjon og analyse

I dette kapittelet gjengis hovedtrekkene fra datainnsamlingen. Siden materialet er omfattende er utvalget spisset mot målsettingen, som er å se på *hvordan ikke-prissatte konsekvenser behandles i KVVU-prosessen, og hvilken vekt som blir tillagt ikke-prissatte virkninger når beslutninger skal tas.*

Kapittel 6.1 inneholder spissede konklusjoner ut fra KVVU/KS1 rapporter (inkludert eventuelle delrapporter). Disse konklusjonene er tematisert rundt de tre forskningsspørsmålene fra kapittel 2.2. Nøkkelord er *omfang, metodikk og presentasjon*. Mer fylldige sammendrag er vedlegg 2 til oppgaven. Dette har vært et krevende arbeid å strukturere, for rapportene er til dels svært forskjellige presentert i forhold til samfunnsøkonomiske analyser. Hensikten har vært å gi en oversikt over materialet i forhold til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, for å se hvilke opplysninger som er relevante og hva som eventuelt mangler (Everett og Furseth 1997).

Resultat fra intervjuene oppsummeres i kapittel 6.2. Oppsummering fra intervjuene, samt de katalogiserte svarene til intervjuguiden er å finne som vedlegg 3.

Sammen med teori fra overordnede dokumenter og aktuell litteratur fra kapittel 4 og 5 vil dette være grunnlag for sammenfattede vurderingene som presenteres i kapittel 7.

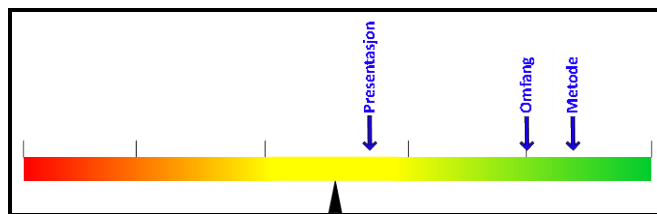
Som en billedliggjøring er svarene vektet langs en ordinal skala. Dette er gjort både for KVVU/KS1-rapportene og intervjuene. Kriteriet er oppgavens målsetting; (1) *hvordan ikke-prissatte konsekvenser behandles i KVVU-prosessen, og (2) hvilken vekt som blir tillagt ikke-prissatte virkninger når beslutninger skal tas*. Nøkkelordene er brukt som kriterier. I fargeskalaen representerer rød *dårlig*, gul er *middels* og grønn er *god*. Vektingen er forankret i subjektive vurderinger gjort på bakgrunn av oppsummeringene i vedlegg 2 og 3, i kombinasjon med kommentarer fra kvalitetssikrerne.

- Omfang representerer ikke-prissatte konsekvenser som helhet. I praksis vil dette begrepsmessig handle mest om natur/kulturmiljø-temaene, regionale virkninger og fordelingsvirkninger²⁵.
- Metode representerer metoden som Hb140 skisserer for ikke-prissatte konsekvenser.
- Presentasjon representerer både hvordan ikke-prissatte (natur/kulturmiljø-temaene) er presentert, og hvordan dette eventuelt er sammenstilt som et sluttresultat i analysen. Dobbel telling og/eller transparens i beslutningsgrunnlaget er også inkludert.

²⁵ Grunnen til dette er at de analyserte KVVU'ene er gjort i SVV-regi, og de samfunnsøkonomiske analysene har utgangspunkt i Hb140.

6.1 Funn fra KVU/KS1-rapporter

6.1.1 Transportløsning for veg/bane Trondheim – Steinkjer



Figur 17 Vekting av omfang, metode og presentasjon

Omfang:

Naturmiljøtemaene utredet (delrapport), og skissert avbøtende tiltak. Får godkjent hos KS1.

Lite omtale av fordelingseffekter. KS1 kritiserer for utelatte interessekonflikter.

Beregninger gjort for regionale virkninger (mernytte). Får kreditt som metodeutviklende.

Metode:

Hb140 brukt. Skjønnsmessige vurderinger i vekting.

Støy og luftforurensning er holdt unna prissatte virkninger

Presentasjon:

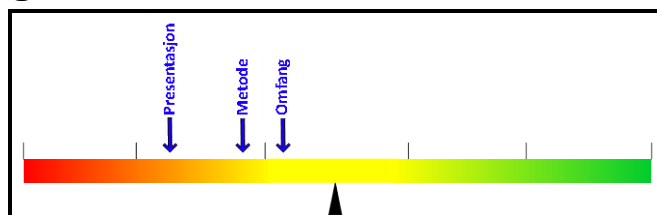
Presentert samletabell for ikke-prissatte konsekvenser.

	K0+	K1-A	K1-B	K1	K2	K3	K4
Landskapsbilde	0	++	++	0	++	--	--
Nærmiljø og friluftsliv	0	+	+	++	++	++	+++
Naturmiljø	0	-	-	--	0	-	-
Kulturmiljø	--	-	-	---	--	--	---
Naturressurser	-	--	--	--(-)	0	--(-)	---
Gang og sykkel	++(+)	++	++	++++	0	++++	++++
Risiko og sårbarhet	0	+++	+++	++++	+++	+++(+)	++++
Regionale effekter	0	+++(+)	++++	++++	+++	++++	++++
Framkommelighet i rush	+	+++	+	++++	+++	+++	++++

Figur 18 Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser

Ingen samla oversikt over virkninger.

6.1.2 E18 Langangen - Grimstad



Figur 19 Vekting av omfang, metode og presentasjon

Omfang:

Naturmiljøtemaene utredet (delrapport). KS1 sier grundig utført. Mangler mye for regionale virkninger, og vesentlige mangler for fordelingsvirkninger og sideeffekter (KS1-kommentar).

Metode:

Utgangspunkt i metode fra Hb140, men har skissert en «korridor», og summert opp konflikter i forhold til dette. KS1 kritiserer metode.

Presentasjon:

Temaene er skalert for hvert konsept, og rangert:

	Utslipp	Kostnad	Rangering klima
0-konseptet	0	0	2
Konsept 2 - Mindre utbygging	0	0	2
Konsept 3 - Kollektivkonseptet	-	-150 mill	1
Konsept 4 - 4-felt i dagens trasé	+	+450 mill	3
Konsept 5 - Stamvegkonseptet	+	+550 mill	4
Konsept 6 - Bykonseptet	+	+520 mill	4

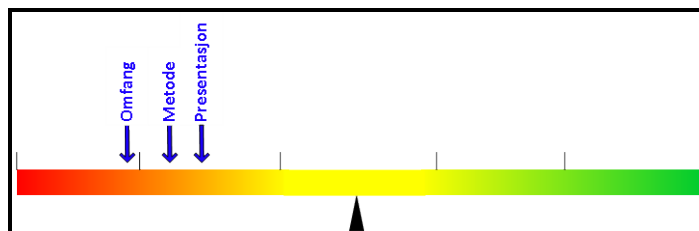
Figur 20 Miljøkostnader og rangering

Samla oversikt er presentert, men får kritikk fra KS1 for å inneholde en rekke dobbelttelling:

Konsept	Trafiksikkerhet	Reisetid godtransport	Reisetid tjeneste/ arbeidsreiser	Reisetid fritidsreiser	Forutsigbarhet	Prissatte virkninger	Ikke-prissatte virkninger	Klimautslipp
0-konseptet	6	4	2	4	4	1	1	2
Mindre utbygging	4	4	2	4	3	2	2	2
Kollektivkonseptet	5	4	1	5	3	4	2	1
4-felt i dagens trasé	1	3	3	3	2	4	3	3
Stamvegkonseptet	2	1	5	2	1	3	4	4
Bykonseptet	3	2	4	1	1	5	5	4

Figur 21 Sammenstilling, rangering over konseptene

6.1.3 E134 Over Haukelifjell



Figur 22 Vekting av omfang, metode og presentasjon

Omfang:

Naturmiljøtemaene; får kritikk for ufullstendig kartlegging, og bare noen deltema er omtalt.

Regionale virkninger er omtalt i noen grad, og rangert med «godhet». KS1 kritiserer for manglende ringvirkningsanalyse for næringslivet. Fordelingsvirkninger lite behandlet, og KS1 kritiserer for manglende kartlegging av interessekonflikter.

Metode:

Omtale av utvalgte deltema. Får kritikk fra KS1.

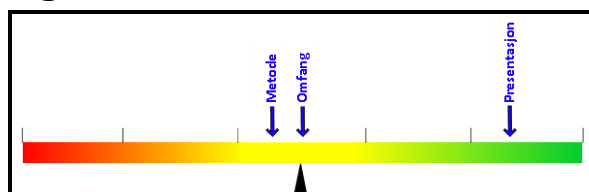
Presentasjon:

Tema	Konsept 0	Konsept A	Konsept F	Konsept G	Merknad
1. Avstand Drammen - Haugesund	0	++++	0	+	
1. Avstand Drammen - Bergen	0	++++	0	+	
1. Avstand Drammen - Stavanger	0	++++	++	+	
2. Køyretid Drammen - Haugesund	0	++++	+	++	
2. Køyretid Drammen - Bergen	0	++++	0	+++	Konsept har ingen effekt mot Bergensområdet
2. Køyretid Drammen - Stavanger	0	++++	++	++	
4. Investeringskostnader full standard E134 Drammen - Haugesund	900 - 1250	37 - 84 mrd.	8 - 11 mrd.	7 - 10 mrd.	NB! I konsept A er det prisar frå Norsk Bane as og erfaringstal frå Jernbaneløst som er låg/høg. Det er ikkje lagt på usikkerhet (det er det på dei andre konsept). I Konsept F og G (full standard) er ikkje teke med Røglust, Jondal - Sjøfeland etc.
5. Investeringskostnader min. utbygging	0	23 - 46 mrd.	3 - 4 mrd.	2.3 - 3.1 mrd. (0.9 - 2.1)	
6. Driftskostnader i høve til 0-alternativ	0	----	--	-	Konsept A er kostbar tillegginfrastruktur.
7. Køyrekostnader	0	++	++	++	
8. Utslepp av CO ₂ og NO _x	0	+++	++	++	Energibruk jernbane diskutert i vedlegg
9. Ulykkeskostnader	0	+	0	0	
10. Støy	0	-	0	0	
11. Landskap	0	0	0	0	Ingen kjent skilnad i høve til 0-alternativ
12. Nærmiljø og friluftsliv	0	+	0	+	
13. Natarmiljø	0	0	0	0	Ingen kjent skilnad i høve til 0-alternativ
14. Kulturmiljø	0	0	0	0	Ingen kjent skilnad i høve til 0-alternativ
15. Naturressursar	0	0	0	0	
16. Utrygghetsfølelse	0	+++	+	+	
17. Ulempekostnader (venting)	0	+++	+++	++	
18. Kollektiv	0	+++	+	+	
19. Bompengpotensiale	0	ikkje relevant	--	++	Ikkje mogleg å halde krav om 50% bomp.-finansiering for konsept F.
20. Økonomiske ringvirknader næringsliv (lokalt)	0	+++	+	++	
21. Økonomiske ringvirknader næringsliv (regionalt)	0	++++	++	++	

Figur 23 Samfunnsøkonomiske effekter i KVU for Ev134 Vågsli-Røldal-Grostøl

Tabellen får kritikk for manglende samfunnsøkonomisk analyse

6.1.4 E39 Aksdal-Bergen



Figur 24 Vekting av omfang, metode og presentasjon

Omfang:

Naturmiljøtemaene er vurdert innenfor en «korridor» for tenkt veglinje.

Ringvirkninger i form av mernytte er utredet.

Fordelingsvirkninger er utelatt.

Metode:

Bruk av GIS-data får ros fra KS1, men «korridor»-metodikken får flengende kritikk.

Presentasjon:

Naturmiljøtemaene er angitt som konfliktpotensiale for hvert konsept

Alternativ	K1	K2	K3	K4A	K4C	K5A	K5B
Landskapsbilete	0-alternativet – dvs. sammenlikningsalternativ	Lågt	Høgast	Moderat	Moderat	Høgt	Høgt
Nærmiljø/friluftsliv		Lågt	Høgast	Moderat	Høgt	Moderat	Moderat
Naturmiljø		Lågt	Høgast	Moderat	Høgt	Høgt	Høgt
Kulturmiljø		Lågt	Høgast	Moderat	Høgt	Moderat	Moderat
Naturressursar		Lågt	Moderat	Moderat	Moderat	Høgt	Høgast

Figur 25 Samla vurdering av ikke-prissatte konsekvenser, E39 Aksdal-Bergen

Sammenstilling for hvert konsept er presentert, utklipp av et konsept er vist i figur 26.

K4c	Anleggskostnad	-19 300 mill. kr	
	Kostnader for det off. *	-18 400 mill. kr	Store
	Trafikantnytte	14 000 mill. kr	God
	Netto nytte	-4 600 mill. kr	Dårleg
	Netto nytte /budsj.kr	-0,25	Dårleg
	Regionale verknader	400 000 personer	Stort potensiale
	Landskap	Moderat konfliktnivå	
	Nærmiljø /friluftsliv	Høgt konfliktnivå	strandsone, statlig sikra friluftsomr. bygning
	Naturmiljø	Høgt konfliktnivå	Reksteren
	Kulturmiljø	Høgt konfliktnivå	Reksteren
Naturressursar	Moderat konfliktnivå		

Figur 26 Samfunnsøkonomisk vurdering, konsept K4c

Tilråding er også presentert i tabell, figur 27.

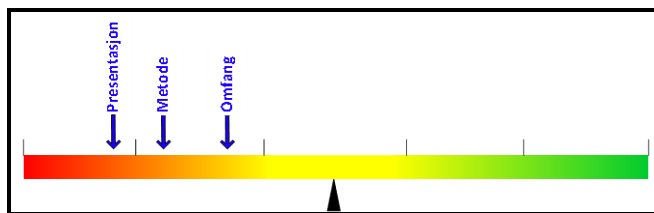
Alternativ	K1	K2	K3	K4A	K4C	K5A	K5B
Måloppnåing	0-alternativet – dvs. sammenlikningsalternativ	Dårleg	Godt	OK	Best	OK	OK
Samfunnsøkonomi - prissatte faktorar		Dårleg	Dårlegast	Godt	Dårleg	Dårleg	Best
Samfunnsøkonomi - ikkje prissatte f.		Best	Dårlegast	OK	Dårleg	Dårleg	Dårleg
Regionale verknader		Dårlegast	Godt	Dårleg	Best	OK	OK
Etappevis utbygging			Dårleg	Godt	Godt	Dårleg	Dårleg

Som alternativ til dagens ferjestrekning, med eit eventuelt utvida tilbod, sit vi att med to aktuelle konsept:

- Konsept 4: Midtre linje via Tysnes /Reksteren
- Konsept 5B: Indre linje via Fusa

Figur 27 Tilråding til valg av konsept

6.1.5 E18 Knapstad – E6 i Follo



Figur 28 Vekting av omfang, metode og presentasjon

Omfang:

Naturmiljøtemaene er vurdert for alle delstrekninger i konseptene, men mangler verdsetting og sammenstilling. Mangler regionale virkninger og fordelingsvirkninger.

Metode:

For natur/kulturmiljø-temaene er utgangspunktet temainndeling etter Hb140.

Bare vurdert virkninger i forhold til overordna målsetting som del av beslutningsgrunnlag

Presentasjon:

Utvalgte virkninger er presentert ut fra krav/mål, som vist i figur 29.

Reduksjon av klimagassutslipp	Reduksjon av klimautslipp Endring i forhold til konsept 0		0	0	0	0	0	0	?
Redusert vekst i privat bilbruk	ÅDT Snittet Follo – Indre Østfold	14000	14600	14700	14100	14700	14800	14400	14600
Økt andel kollektivreisende mellom Indre Østfold/ Follo og Oslo	Kollektivandel strekningen Mysen – Oslo S i fylkesgrensa Østfold – Akershus (%)	18 %	som 0	som 0	21 %	som 0	som 0	som 0	21 %
Unngå inngrep i viktige natur-, friluftslivs- og rekreasjonsområder	Konflikt med Marka	0	++	++	++	++	-	-	++
Begrense inngrep i dyrka mark	Daa dyrka mark som bygges ned (daa)	0	240	500	0	390	80	110	som 1a
Flexibilitet mht. utvikling av transportsystemet	Mulighet for etappevis utbygging (veg)		++	++	0	+	-	-	++

Figur 29 Oppnåelse av kravene (grønn er best, blå er dårligst, hvit er middels)

Dette kritiseres og KS1 konsulenten leverer tilsvarende for natur/kulturmiljø-temaene:

Alternativer	1a	1b	3a	4a	4b
Reduksjon av klimagassutslipp	0	0	0	0	0
Redusert vekst i privat bilbruk	0	0	0	0	0
Økt andel kollektivreisende	0	0	0	0	0
Knutepunktsutvikling	0	0	0	0	0
Unngå inngrep i viktige natur-, friluftslivs- og rekreasjonsområder*	0	-	-	---	----
Begrense inngrep i dyrket mark	-	--	--	-	0
Flexibilitet mht. utvikling av transportsystemet (mulighet for etappevis utbygging)	+++	++	++	0	0
Utvikling av et fleksibelt transportsystem	0	0	0	-	-

* prioritert krav knyttet til Markagrensa

Figur 30 Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser

6.1.6 Oppsummering

Disse 5 KVVU'ene ble valgt med tanke på å finne forskjeller i håndteringen av ikke-prissatte konsekvenser.

Overvekten av KVVU'ene viser at natur/kulturmiljø-temaene vanligvis er godt utredet. Kritikken fra kvalitetssikrerne handler om de metodiske utfordringene i forhold til vektning/rangering og presentasjoner som representerer dobbelttelling eller som kan forklares med for lite transparens i beslutningsgrunnlaget. To KVVU'er har brukt en tenkt «korridor» langs mulig trase, og generert et *konfliktpotensiale*. Måten dette er vektet og sammenstilt er kritisert av kvalitetssikrerne.

Når det gjelder lokal-/regional utvikling er det gjort utredning av mernytte både på Trondheim-Steinkjer og Aksdal-Bergen. Ellers lite i alle KVVU. Fordelingsvirkninger er svært lite omtalt. Kvalitetssikrerne kritiserer dette.

Det er bare i to KVVU/KS1 konsept er blitt forkastet med helt eller delvis forankring i ikke-prissatte konsekvenser. Det er Aksdal-Bergen, ytre konsept (over øyene i Austevoll) og konseptet gjennom Oslomarka. Alle disse konseptene har i tillegg stor negativ netto-nytte.

I noen KS1 er kvalitetssikrerne kritisk til hvordan ikke-prissatte konsekvenser er behandlet. Det har likevel ikke ført til at kvalitetssikrer har endret vurderingene som er gjort i KVVU.

Om ikke-prissatte er grundig eller mer «overflattisk» behandlet ser ikke ut til å gjøre utslag i forhold til kvalitetssikrernes konklusjoner, og eventuelle endringer i beslutningsgrunnlaget. Det er mer grunn til bekymring at viktige fordelings effekter og/eller ringvirkninger ikke blir omtalt, og derfor ikke blir gjort tilgjengelig som beslutningsgrunnlag. Selektive presentasjoner og/eller lite transparente beslutningsgrunnlag kan også representere en trussel i forhold til KVVU'ens validitet.

6.2 Funn fra intervju

I dette kapitlet er det tatt utgangspunkt i spørsmålene fra intervjuguiden. Respondentene har hatt ulike roller i KVVU-prosessen, og dette gjør at ikke alle har gitt svar som er dekkende for spørsmålene, eller de har ulike innfallsvinkler til spørsmålene. Svarene er forsøkt oppsummert med en hovedkonklusjon, i tillegg til interessante synspunkter for å illustrere en bredde i meninger og oppfatninger. Det er korrigert for dissens i bruk av ulike begreper, for eksempel at Hb140 har en avgrenset tematisk innhold for ikke-prissatte konsekvenser. Som et eksperiment er også her svarene vektet langs en ordinal skala. Kriteriet er oppgavens målsetting; (1) *hvordan ikke-prissatte konsekvenser behandles i KVVU-prosessen, og (2) hvilken vekt som blir tillagt ikke-prissatte virkninger når beslutninger skal tas*. Vektingen er forankret i subjektive vurderinger av respondentenes svar. Det

er også gjort et utvalg, fordi noen spørsmål ikke har tilført noe nytt, eller er dekket av et annet (jamfør «even swap»). I fargeskalaen representerer rød *dårlig*, gul er *middels* og grønn er *god*.

Svarene fra respondentene er gruppert i forhold til forskningsspørsmålene; *omfang*, *metodikk*, og *presentasjon*. I tillegg er det spurt om forslag til endringer, som gjelder alle disse tre nøkkelordene. Til slutt i kapittelet kommer respondentenes svar i forhold til problemstillingen.

6.2.1 Omfang

Forskningsspørsmål 1: I hvilket omfang er ikke-prissatte konsekvenser utredet?

1. Syns du behandlingen av regionale virkninger og/eller fordelingsvirkninger er tilfredsstillende?

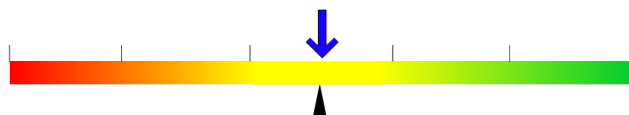
Nesten alle mener vi er for dårlige på dette. En mener det ligger utenfor vårt kompetanseområde, en annen mener vi burde ha en stikkordsliste til hjelp. En respondent mener *regional virkning* er et utydelig begrep, en annen mener at regional virkning og fordelingsvirkninger må skilles som begrep.



Den respondenten med spisskompetanse innen regionale virkninger mer SVV bør tørre å si mer omkring virkninger generelt. Sammenholdt med svar fra andre respondenter som bl.a mener at slik det er nå er det de ikke-prissatte konsekvensene som representerer den bærekraftige samfunnsutviklingen og at det er her sentrale skjønnsmessige politiske vurderingene gjøres kan dette tyde på at utrederne utelater viktige faglige vurderinger.

2. Syns du utredningen gjør tilstrekkelig rede for og/eller vurderer relevante forhold som ikke tallfestes i NKA?

En overvekt av respondentene mener resultatet ble tilstrekkelig. Tre nevner at regionale virkninger og fordelingsvirkninger må mer fram. En mener natur/kulturmiljø-temaene ble for omfattende presentert.



Spørsmålet er relatert til en helhetsbetraktning i forhold til KVU'en som beslutningsgrunnlag. Det tolkes som om totalresultatene fra utredningene er tilstrekkelig, selv om de fleste respondentene også mener at både regionale effekter og fordelingsvirkninger er generelt noe svakt utredet.

3. Hvilke hovedgrunner mener du gjør at ikke-prissatte konsekvenser blir behandlet så ulikt fra KVVU til KVVU?

Mange mener dette er personavhengig, og om «naturfaglig» eller «transportfaglig» bakgrunn dominerer i prosjektgruppen. KVVU'ens egenart har også betydning, og det er ulike tradisjoner og holdninger i regionene.

6.2.2 Metodikk

Forskningsspørsmål 2; Hvilke metodeproblemer står vi overfor?

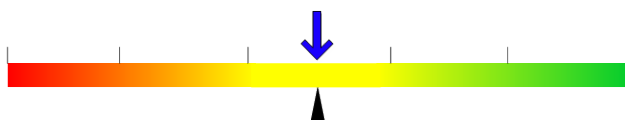
1. I hvilken grad følges metodikken i Hb140?

Temainndelingen og prinsippene med pluss/minus-skala følges i hovedsak. Skalainndelingen varierer fra 3-delt til 9-delt. Alle informantene som har en mening om dette sier at metodikken i Hb140 er for detaljert, og den tilpasses derfor etter skjønn.



2. Syns du at metodikken basert på verdi, omfang og konsekvens er ok, eller har du andre forslag?

Om lag halvparten av respondentene mener en forankring i verdi, omfang og konsekvens er ok, og den andre halvparten mener at det er sannsynligheten for konflikt som er viktig å avdekke – med andre ord å identifisere et *konfliktpotensiale*. Tre respondenter er klar på at det som er viktigst i en KVVU er å finne de konsekvensene som kan stoppe et konsept. Tre respondenter forteller at rangeringen oppleves problematisk, fordi dette ikke gjenspeiler innbyrdes verdi.



En av respondentene mener det ville være bedre å starte med å lete etter de store konsekvensene, og eventuelt supplere med grundigere utredninger der en finner det nødvendig.

3. Syns du dette gir et tilstrekkelig bilde av konsekvensene for de ikke-prissatte virkningene (natur/kulturmiljø-temaene)?

Til dette spørsmålet er det få klare meninger. Ut fra en helhetstolkning er oppfatningen at utredningene som er gjort har fått fram det viktigste og det trengs som beslutningsgrunnlag på dette nivået. Flere nevner at en tredelt eller femdelt skala bør være nok.



Det kan synes som om respondentene har mest nytte av slike utredninger i prosessen, som et planleggingsverktøy for å unngå store konflikter ved for eksempel å justere linjene i konsept. Dersom det er slik vil en allerede ha gjort tilpasninger som gjør at natur/kulturmiljø-temaene har mindre å bety som beslutningsgrunnlag.

4. I hvilken grad fungerer behandlingen av naturkulturmiljø-temaene som beslutningsstøtte?

En klar overvekt av respondentene mener denne utredningen ikke tillegges vekt. Flere mener at det er bare de konsekvensene som kan stoppe et konsept som betyr noe på dette nivået. En trekker fram at dette er et viktig verktøy for å justere linja og vurdere viktige miljøhensyn selv i denne fasen. Mange er negative til KS1-konsulentenes manglende fokus.



5. Tror du prising av avbøtende tiltak i anslag kan representere dobbelttelling i ikke-prissatte konsekvenser?

De fleste respondentene mener det er fare for overlapp.



6.2.3 Presentasjon

Forskningsspørsmål 3: Blir konsekvenser sammenstilt og presentert tydelig og lett forståelig?

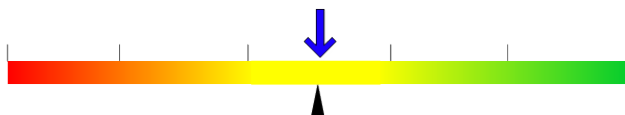
1. Hva mener du er hovedgrunnen til at virkninger i KVVU'ene blir så forskjellig presentert?

Det er utfordrende å finne gode presentasjonsformer, og det mangler retningslinjer. By- og streknings-KVVU er også forskjellig, og det er noe personavhengig.

En sentral respondent mener KVVU'ene generelt er for lange, og at innhold skulle vært flyttet til vedlegg.

2. Hvordan syns du sammenstilling av konsekvenser blir presentert?

Hovedinntrykket fra respondentene er at dette er utfordrende å få til på en god måte. Noen vil presentere temaene på en 9-delt skala, for å aktivere beslutningstakerens egne vurderinger. Gjerne med fargekoder, for å billedliggjøre. Men spissede verbale framstillinger nevnes også.



En av respondentene sier at det kan være logisk for utrederne å oppsummere resultatene i samletabeller, men tilbakeblikk har ført til erkjennelser om at dette også fort kan bli for uoversiktlig dersom det er mange rader og kolonner og farger som ikke danner mønster.

En sentral respondent mener at enkle tabellariske oversikter som vektlegger forskjeller mellom konseptene, og femdelt skala vil som regel være greit.

6.2.4 Forslag til endringer

1. Har du forslag til endringer i metodikken?

Flere nevner en forenkling av metodikken. Bruk av tre-/femdelt skala, og hovedfokus på å finne de største konsekvensene, og det som skiller konseptene fra hverandre. Det bør finnes en bedre måte å vekte, i stedet for å rangere. To mener at de bærekraftige verdiene våre ligger i de ikke-prissatte konsekvensene, og at vi må balansere temaene bedre. Spesielt kulturminner og landskapsøkologi må få større fokus og vurderes i et langsiktig perspektiv.

2. Hva burde vært annerledes i utredningen av konsekvenser?

Både utredning og presentasjon bør forenkles og spisses. En foreslår bruk av GIS-data, og at en digital veileder erfaringsbank er nødvendig. Mer drøfting av regionale virkninger og fordelingsvirkninger – og en framhever at dette vil gi et bedre helhetsbilde. En klar metode for regionale virkninger etterlyses. Tiden blir ofte for knappe til utredning av regionale virkninger og fordelingsvirkninger, fordi det er så tidkrevende å få troverdige resultat fra trafikkmodeller.

6.2.5 Konklusjoner fra respondentene

I hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte?

Hovedvekten av respondentene er klart negative til dette. Bare en mener at dette blir tatt seriøst, spesielt for landbrukstema og noen viktige miljøhensyn. En er klar på at politikere egentlig har bestemt seg på forhånd, og at enkeltelementer fra ikke-prissatte velges for å forsvare dette synet. En mener at regionale virkninger/fordelingsvirkninger er det som egentlig er viktig.



Hovedkonklusjonene som fremkommer gjennom intervjuene er at respondentene i all hovedsak er negativ til hvordan behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser fungerer som beslutningsstøtte. I forhold til omfang er hovedproblemet at regionale virkninger og fordelingsvirkninger i stor grad blir neglisjert eller lite/selektivt omtalt. Det oppleves også som lite hensiktsmessig med en full utredning av natur/kulturmiljø-temaene slik Hb140 legger opp til på dette nivået. I forhold til metode er Hb140-metodikken også for detaljert. For regionale virkninger og fordelingsvirkninger er det ingen klar metodikk og retningslinjer. Dette er også en utfordring for presentasjonene, og det etterlyses også her klarere retningslinjer. KVVU'ene bør generelt spisses mer, men samtidig inkludere mer drøfting av lokal/regional utvikling og fordelingsvirkninger. Spørsmålet som gjelder dobbelttelling er et «snøballspørsmål». Det er kommet med fordi temaet kom fram i flere av intervjuene. Resultatet er derfor gitt av et mindretall av respondentene²⁶.

²⁶ Som en trent prosessleder til kostnadsanslag i SVV har forfatteren selv en refleksjon i forhold til dobbelttelling i den samfunnsøkonomiske analysen; en stor fare i denne forbindelsen er prising av avbøtende tiltak og antatte krav som vil komme fra Fylkesmannen. Prissetterne er valgt med omhu, og høy faglig kompetanse og erfaring er

Siden regionale virkninger og fordelingsvirkninger gjennomgående er mangelfullt utredet kan dette representere en svakhet i datainnsamlingen i forhold til problemstillingen. Det er to mulige tolkninger:

- Mangelfull presentasjon av virkninger vil gi et mangelfullt beslutningsgrunnlag og således kan man hevde at ikke-prissatte konsekvenser ikke tillegges vekt i beslutninger.
- Respondentene har mest hatt natur/kulturmiljø-temaene i tankene når de har gitt ikke-prissatte konsekvenser lav beslutningsrelevans.

Dette representerer en begrensning i datamaterialet.

Vektingen som er gjort for de fleste spørsmålene er gjennomgående på den røde siden av skalaen. Dette viser også konklusjonen (svar på problemstillingen), som er klart rød. Dette kan indikere en sammenheng mellom delspørsmål til konklusjon – nemlig at omfang, metodikk og presentasjon av data er relevante utfordringer. Det kunne vært interessant å gå videre med sammenstilling for å eventuelt ende med en rangering over utfordringene, men det ligger ikke innenfor målsettingen med oppgaven. Respondentene er altså gjennomgående kritiske til både metoden og måten den brukes på.

7.0 Sammenfattende vurderinger

Dette kapitlet vil se på sammenhengen mellom den teoretiske og den praktiske rammen for virkninger i den samfunnsøkonomiske analysen. Hovedfokus er på ikke-prissatte konsekvenser, men i den grad det er viktig å se på helheten i den samfunnsøkonomiske analysen er også dette omtalt. Den teoretiske rammen som er skissert handler om de overordnede og styrende dokumentene for samfunnsøkonomiske analyser og litteratur/teori omkring tidligfaseplanlegging, beslutningsteori og hva som ofte går galt. Den praktiske rammen er datainnsamlingen, som baserer seg på KVVU/KS1-rapporter og intervju. Rekkefølgen momentene er presentert i er ikke en rangering i forhold til antatt betydning for konklusjonene.

Finansdepartementets veileder er klar på at både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser skal belyses i den samfunnsøkonomiske analysen. Videre angir den at det er virkninger som er relevante og vesentlige som skal belyses. Dette åpner for skjønnsmessige vurderinger, og indikerer at det bør være en prosess rundt disse vurderingene. Denne analysen vil ha tre hovedfokus i forhold til dette:

- I hvilket omfang ikke-prissatte konsekvenser er representert i de samfunnsøkonomiske analysene. Funn viser at for ikke-prissatte konsekvenser er spesielt *regionale virkninger* og *fordelingsvirkninger* mangelfullt utredet.
- Hvilke metodiske utfordringer oppstår i prosessen. Respondentene etterlyser en forenklet variant av metoden som er skissert i Hb140.
- Hvordan virkningene sammenstilles i beslutningsgrunnlaget. Funn viser at det er store forskjeller mellom KVVU'ene. En spissing av beslutningsgrunnlaget er ønskelig.

Dette er tre forhold som hver på sin måte vil være bidrag for å kunne si noe om hvordan behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser fungerer som beslutningsstøtte. Videre analyse vil se på funn som er relatert til dette enten direkte eller mer indirekte fra meninger som respondentene har uttrykt. Hensikten er å utdype forståelsen for hva som kan ligge til grunn for den tydelig samstemte oppfatningen fra respondentene om at ikke-prissatte konsekvenser IKKE blir tillagt vekt ved beslutninger.

Hva kan resultatene vise?

Vurdere struktur og begrep i den samfunnsøkonomiske analysen

I oppgaven er det pekt på at hovedgrepene i den samfunnsøkonomiske analysen som er vist i figur 4, kan representere en svakhet i forhold til å inkludere alle relevante og vesentlige virkninger. Funn viser at deler av ikke-prissatte konsekvenser i liten eller ingen grad er representert i flere KVVU'er. Dette har

flere forklaringer som vil bli belyst etter hvert. Den ene er relatert til strukturen og begrepsbruken for den samfunnsøkonomiske analysen, slik den er skissert i Hb140. I forhold til dette kan regionale virkninger og fordelingsvirkninger oppfattes som et tillegg som ikke nødvendigvis er en integrert del av sammenstillingen. Den kan derfor bli nedprioritert og/eller oppfattes som mer eller mindre frivillig.

Å begrense ikke-prissatte konsekvenser til 5 natur/kulturmiljø-tema kan være uheldig. En av respondentene mener at grunnen til å behandle og presentere disse samlet er at de på mange måter hører naturlig sammen. Poenget er at det finnes flere ikke-prissatte konsekvenser som også må belyses, og denne avgrensningen kan da være uheldig.

En annen respondent mener *regional virkning* er et utydelig begrep. En respondent sier at «*om en diskuter «regionale virkninger» med en ordfører i en kommune kan en være helt sikker på at ordføreren legger en annen mening i begrepene enn etaten gjør»*. *Regional virkning* kan således være et utydelig begrep både internt og eksternt, og det kan være grunn til å se på begrepsbruken både i forhold til å blande sammen ulike virkninger, og i forhold til å vurdere strukturen i den samfunnsøkonomiske analysen. En tydelig struktur kan vise at det som pr. i dag kalles *regionale virkninger*, samt fordelingsvirkninger er en viktig del av den samfunnsøkonomiske analysen. I følge noen respondenter er det faktisk disse virkningene som kan være utslagsgivende i beslutningsprosessen.

Interesseområde må defineres

Planområde er som regel mindre enn interesseområde, og dette må vurderes spesielt i forhold til regionale virkninger og fordelingsvirkninger. En av respondentene sier utredningene er holdt innenfor planområde for KVU'en, og en annen mener det kan utvides til å handle om transport mellom landsdeler.

Helhetlig innfallsvinkler som balanserer

En av respondentene mener det er grunn til å se helheten i metodebruken i forhold til ikke-prissatte konsekvenser. «*Det er en stor svakhet at konsekvensene gjenspeiler at jo mindre en gjør, jo bedre»*. Nasjonale mål og føringer kommer gjerne ikke med som positive bidrag. En annen respondent er inne på noe av det samme når han sier at gang-/sykkelproblematikken ikke blir behandlet som prissatt konsekvens på tilfredsstillende måte. Dette er et eksempel på et nasjonalt mål, som da kunne vært inkludert som en ikke-prissatt virkning. I tillegg er det flere vanskelige vurderinger, så som landskapsbilde. For eksempel er transportkonsept over øyene i Austevoll (KVU Aksdal-Bergen) forkastet med grunnlag i at dette er for store naturinngrep. Dette står i kontrast til Atlanterhavsvegen,

som for mange blir oppfattet som en positiv estetisk opplevelse. Ved å endre på innfallsvinkelen for hvordan ikke-prissatte konsekvenser vurderes i konseptene kan dette balanseres på en annen måte.

En bred tilnærming for å sikre at alle viktige virkninger blir belyst

Det er vist til flere overordnede kilder som sier at den samfunnsøkonomiske analysen må være tilstrekkelig innholdsrik til å få oversikt over viktige konsekvenser, og den bør også belyse relevante forhold som ikke kan tallfestes. Imidlertid advares det mot å bli for detaljert. Samset (2008) sier at en bred tilnærming uten for mange detaljeringer er viktig på et strategisk nivå. Funn i datamaterialet viser at for natur/kulturmiljø-temaene er det i hovedsak tilstrekkelige, og til dels grundige, utredninger. På dette nivået er det viktig å få god oversikt, og identifisere de ulike virkningene med tanke på å finne de konsekvensene som tilsier at et konsept ikke er ønskelig, enten ut fra vernehensyn, transportøkonomi eller andre samfunnsmessige verdier som gjerne kan være politisk motivert. For å finne disse viktige virkningene er det nødvendig med en bred tilnærming, og utredningene må være omfangsrike nok til å få fram viktige effekter. En av respondentene mener dette er viktig for å finne hvor det er nødvendig å gjøre mer detaljerte utredninger. En annen nevner også at dette er viktig med tanke på å justere linja allerede i denne fasen, dersom det blir identifisert virkninger som det er viktig å unngå. Slik sett vil en bred tilnærming til utredning være både et planleggingsredskap og et grunnlag for beslutninger.

Prosess for informasjon og forankring

Med en slik innfallsvinkel er KVVU ikke bare et dokument. Det er også en prosess der mange etater og organisasjoner er delaktige underveis. En av respondentene omtaler dette som en tjuvstart til senere planprosesser, og at denne fasen blir brukt som en tidlig forankring i kommunene. Samset (2008) påpeker også at nytten av informasjon er størst tidlig i fasen, og informasjon i dette skjæringspunktet mellom fag og politikk er viktig å få oversikt over. En av respondentene sier at KVVU'ens viktigste oppgaver er å svare på spørsmålet om videre planlegging og føringer. En plan som skisserer løsninger som noen kommuner IKKE vil ha vil møte motstand i lang tid.

En bred tilnærming for å sikre langtidsperspektivet

En av respondentene sier at for beslutningsprosessen er det viktig med både interesse og forståelse for dataene som foreligger. «*Utfordringen er ikke å framstille data men å ta innover seg hva dataene innebærer*». Han forteller om nye veger som medfører inngrep gjennom sårbare områder, og som vil påvirke dyre- og fugleliv. Mange fuglearter er avhengig av stillhet for å «høre» hvor maten kravler, og

disse vil gjerne miste næringsgrunnlaget sitt når det blir trafikkstøy. Slike konsekvenser er trolig for alltid. Han mener vurderingene som blir gjort innen landskapsøkologi og kulturminner bør bli høyere vektlagt. Både Finansdepartementets veileder og Samset (2008) sier at det er viktig å se virkningene i et langtidsperspektiv. Flere av respondentene er også opptatt av at forutsetningene endrer seg over tid, og at ikke-prissatte konsekvensene også må vurderes i dette perspektivet..

Tilstrekkelig og balansert omfang ved utredning av konsekvenser

Det er en utfordrende oppgave å si noe om framtida med basis i eksisterende kunnskap. For å gi et så riktig bilde som mulig er det viktig å få et bredt perspektiv. Dersom utredningene spisser seg mot prosjektets mål og overordnede krav øker sjansene for å overse viktige konsekvenser med avgjørende betydning. En slik tilnærming, eller nedgradering, begrenser behovet for utredninger ved å være svært målrettet. Dette vil øke sjansene til å overse viktige konsekvenser som ikke er åpenbare, og dermed gå glipp av virkninger som kan være viktige for beslutningen. En av respondentene som har erfaring fra flere KVU'er sier at *«dette gjør vi ikke lenger, fordi det blir for snevert. Vi må få fram andre virkninger som er relevant for beslutningen, for eksempel tap av dyrka mark»*. Dersom utredningene ikke fanger opp vesentlige virkninger som senere blir vanskelig eller umulig å løse er dette uheldig. I verste fall kan konsekvensen være at det gjennomføres investeringsprosjekter på mangelfullt grunnlag med irreversible virkninger. Sjansen for dette øker dersom utredningen blir for selektiv. En respondent savner også et videre perspektiv i forhold til andre aktører, som for eksempel å drøfte konseptenes virkninger for tilkomst til flyplasser.

Forutsetninger kan endres over tid

Et eksempel som involverer ikke-prissatte konsekvenser er historien om Askøybroen og ny seilingsled til Bergen. Det er mer enn 20 år siden denne broen ble åpnet. Siden den har noe lav seilingsled ble det «lovte» ny seilingsled gjennom Herdla fjorden²⁷. Dette ble senere stoppet, grunnet en «rødlisteart». I samtale med professor Kåre P. Hagen ved NHH, viser han også til dette eksempelet som at ikke-prissatte konsekvenser innen natur/kulturmiljø-temaene kan være vesentlige for beslutninger. I skrivende stund (desember 2012) er ennå ikke ny seilingsled til Bergen avklart. Nå handler deler av debatten om Bergen i det hele tatt *trenger* ny seilingsled til de største skipene. Dette viser at forutsetninger kan endres over tid. Om dette er bevisst bruk av «treneringsmetoden» som er omtalt

²⁷ «Planene om å etablere en alternativ seilingsled til Bergen Havn var en av forutsetningene for Stortingets vedtak om bygging av Askøybruen som medførte at skip og installasjoner med en høyde på under 62 meter ikke kommer inn til Bergen Havn. Stortinget opphevet som kjent i 1994 tidligere vedtak om alternativ seilingsled gjennom Herdlefjorden på grunn av de store verneinteressene som er knyttet til området. Begrunnelsen for en alternativ seilingsled som kom opp i Stortinget i forbindelse med vedtaket om å bygge Askøybruen var av hensyn til oljeplattformene og den aktiviteten som foregikk på verftene i Bergen». (Naturvernforbundet Hordaland 2003)

som kvasi-alternativ-prinsippet i kapittel 5.3 vites ikke, men kan stå som et eksempel på en «vellykket» samfunnsnyttig metode i et tidsperspektiv.

Omtale av kompenserende tiltak

En del negative virkninger kan kompenseres på en eller annen måte. Det kan dreie seg om økonomisk kompensasjon, eller det kan være å flytte eller forbedre en tilsvarende virkning. Veilederen sier at det er viktig å belyse slike tiltak, eller kombinasjon av tiltak, som kan være viktige som beslutningsgrunnlag. I forhold til de gjennomgåtte KVVU-rapportene er det bare *en* delrapport om natur/kulturmiljø-temaene som skisserer avbøtende tiltak. I intervjuene er det to som har nevnt at linja ble justert som avbøtende tiltak, uten at dette ble nevnt i rapporten. I tilknytning til negative effekter, eller for så vidt fordelings effekter, kan det være en rekke tiltak som kan minimere konsekvensene, for eksempel støyskjermingstiltak eller mer omfattende; miljøtunnel. Det fins mange eksempler på at huseiere er godt fornøyd med å få kompensasjon for sin gamle bolig, og kan flytte til et tilsvarende nytt hus et annet sted. Dette vil oppleves positivt. En av respondentene sier dette handler om konflikter mellom kostnader og konsekvenser. Som et eksempel kan nevnes at ved E18-utbygginga i Østfold brukes nå 13 millioner kroner ekstra for å sikre trygg ferdsel for «Blodrød høstlibelle», en øyestikker i Brutjern-området. Broa over myrområdet får dobbel lengde og økt høyde for å sikre dette (Statens vegvesen 2012). For beslutningstakerne vil det være nødvendig å få oversikt både over konsekvenser og hvordan dette kan miniseres eller kompenseres. Som beslutningsgrunnlag er dette spesielt viktig for å kunne forstå hva som velges, og hva som velges bort. Det kan være flere forklaringer til hvorfor avbøtende tiltak i liten grad presenteres. Ofte vil det være usikkert om virkningene oppstår eller ikke, og da kan det oppfattes som bortkastet å beskrive en tilhørende kompensasjon. En respondent nevner en annen side der omfattende avbøtende tiltak kan være et «problem». For eksempel ønsker politikere ofte miljøtunneler, og dette er ikke nødvendigvis i tråd med SVV sine ønsker.

Tydelige, helhetlige og faglige sterke utredninger

«Transportmodeller og EFFEKT-beregninger gir i mindre grad svar i en by-KVVU enn en streknings-KVVU, og dermed blir ikke-prissatte konsekvenser viktigere». Dette innebærer at kvaliteten av modellberegninger og prissatte konsekvenser må vurderes, og eventuelt erstattes eller suppleres med drøftinger i form av ikke-prissatte konsekvenser. Eksempel kan være KVVU for Nord-Jæren, som blant annet inneholder to kollektivkonsept, busway og bybane, som debatteres heftig politisk og i media. Prismessig skiller 4-5 milliarder kroner til fordel for busway. Likevel er det en del forhold som taler for bybane. Faktisk såpass mye at det kan bli politisk flertall for denne løsningen. I KVVU'en er dette

virksomheter som er lite omtalt, og to respondenter forteller om kritikk mot dette. I følge overordnet litteratur er det nettopp i byområder en slik netto nytte (mernytte) kan vise til positive effekter.

I forhold til den politiske debatten sier en av respondentene at politikere «sporer» av fra konseptene og lanserer egne alternativer, og «*det synes som om det som utredes er helt irrelevant*». Det kan være grunn til å vurdere om manglende utredninger for regionale- og fordelingsvirkninger er en svakhet i forhold til debatten. Utredninger, skisse av avbøtende tiltak og anbefalinger kunne utgjort en forskjell og bedret beslutningsgrunnlaget for politikere. En grunn som oppgis for å nedgradere omtale av regionale virkninger og fordelingsvirkninger er at denne kunnskapen anses som opplagt for politikere. Flere av utrederne har også en formening om at å gå inn i utredninger om fordelingsvirkninger er å «*legge seg opp i politiske prioriteringer*», og bør unngås.

En annen forståelse av respondentenes svar om at ikke-prissatte konsekvenser blir tillatt liten vekt i beslutninger kan finnes i beslutningens egenart, og kan handle om at politikere har en egen agenda eller andre prioriteringer. Flere av respondentene nevner også dette, eksempelvis: «*Vi har inntrykk av at noen politikere har tatt standpunkt før tallene og rapporten er klar. De griper også gjerne fatt i enkelte ikke-prissatte konsekvenser som passer til argumentasjonen deres*». En helhetlig utredning som inkluderer viktige virkninger for samfunnsutviklingen inkludert fordelingsvirkninger kan dempe bruken av «egendefinerte» virkninger og «synsing».

Interessentanalyse og økt kompetanse for å inkludere fordelingsvirkninger

Finansdepartementets veileder sier flere ganger at det er viktig å belyse fordelingsvirkninger i den samfunnsøkonomiske analysen. Grunnlaget for dette er en interessentanalyse, og det er viktig å få fram både *hvem* virkningene rammer og i hvilket *omfang*. Flere av KVVU'ene får kritikk fra kvalitetssikrerne for mangler i forhold til interessentanalyse, og dette kan gjerne ses i sammenheng med kritikken mot mangelfull utredning av fordelingsvirkninger. Respondentene oppgir flere grunner til dette. En mener at utrederne er generelt for feige til å si noe konkret omkring temaene regionale virkninger og fordelingsvirkninger, også i vurderinger opp mot nasjonale mål. En mener at utredning av både regionale virkninger og fordelingsvirkninger ligger utenfor vegvesenets fagfelt, og oppdraget bør løses eksternt. En annen mener det er viktig at etaten opparbeider kompetanse selv. Det er mye som taler for at etaten bør øke sin kompetanse innen samfunnsplanlegging. Enten etaten velger å ha full kompetansen internt, eller minimum ha kompetanse til å koordinere og styre arbeidet med en utredning på dette nivået.

Tidlig informasjon som modning og refleksjon i fleksibel fase

En annen grunn som også nevnes for manglende utredninger og omtale av regionale virkninger og fordelingsvirkninger er tidspress mot slutten. *«Det blir brukt mye tid og ressurser på transportmodeller og prissatte virkninger, mest fordi det er så mye feil som må rettes og kvalitetssikres. Derfor blir det liten tid til andre virkninger»*. En annen respondent mener det vil være en forbedring om denne delen av prosessen starter tidligere og gis en modningstid, både for intern bearbeiding og politisk refleksjon. Dette vil gjøre prosessen mer åpen for endringer enn den er nå. Som eksempel nevner han at etterpåklokskap har vist at en linje hadde blitt flyttet lengre vekk fra et boligområde, for å gjøre noen omfordelinger av virkninger, dersom dette hadde blitt mer vektlagt på et tidligere tidspunkt. Dette er i tråd med Samset (2008) sitt syn om at informasjon har mest nytte tidlig i prosessen, fordi fleksibiliteten i denne fasen er størst.

Mer fokus på bærekraft og samfunnsutvikling

En klar melding fra respondentene er at det er for stort fokus på de prissatte konsekvensene. En av respondentene nevner spesielt at de ikke-prissatte konsekvensene må vektlegges mer, fordi det er disse som i størst grad gjenspeiler samfunnsutviklingen, og representerer de bærekraftige verdiene. Slik sett har KVVU'en to agendaer. Den skal ta høyde for framtidig verdiperspektiv, og samtidig løse transportutfordringer. For å få til dette må KVVU'en skissere også den langsiktige utviklingen, bærekraften i beslutningene og endringen i samfunnsutviklingen. Slik det er nå har etaten og systemet «gitt» legitimiteten til de prissatte konsekvensene. Dette taler også for en mer omfattende utredning av ikke-prissatte konsekvenser, ikke bare som beslutningsgrunnlag, men også som et innspill til en mer helhetlig forståelse og argumentasjon for de faglige vurderingene som ligger til grunn for prioriteringer og anbefalinger. Veilederen sier også at irreversible virkninger skal vurderes spesielt, og dette handler ofte om sårbare områder og verneobjekter. Et eksempel kan være om ny bybane trasé i Bergen kan gå over Bryggen, som har UNESCO-status.

Mer kompetanse innen KS1-miljøet

I forhold til at prissatte konsekvenser har for stort fokus, framhever respondentene også spesielt KS1-konsulentenes kompetanse. Flere nevner at dette i hovedsak er økonomer, som gir et overfokus på prissatte konsekvenser. En respondent nevner også at klausuler i rammeavtalen utelukker at de samme personene kan delta både i utredningsarbeid og i kvalitetssikringsarbeid. Den transportfaglige kompetansen som konsulentbransjen rår over blir brukt til utredningsarbeid, og dette fører til at økonomene er igjen til kvalitetssikring. Dette er muligens en spissformulering, men kan stå som et

argument fordi mange av respondentene setter spørsmålstegn ved kvalitetssikrernes kompetanse, spesielt for natur/kulturmiljø-temaene. Selv om både Vista Analyse (2010) og respondentene mener dette er blitt bedre med årene, kan det synes som om dette fortsatt ikke er tilfredsstillende.

Kombinasjon av ulike metoder kan være best

Resultatene fra datainnsamlingen viser at det er metodiske utfordringer knyttet til behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser. Når det gjelder natur/kulturmiljø-temaene syns respondentene at temainndelingen i Hb140 fungerer, og den blir brukt. Dette er tema som på mange måter hører sammen faglig, selv om verdivurderingene innbyrdes mellom fagene er utfordrende.

Metoden, slik den er skissert i Hb140 oppleves av respondentene til å være for omfattende i sin helhet. Den står for en «totaloversikt», som er ment for senere plannivåer (se også bottom-up-prisnippet, kapittel 5.3). I praksis følger innledende behandling av natur/kulturmiljø-temaene Hb140, for deretter å bli vektet og sammenstilt skjønnsmessig. Flere av respondentene oppgir at i denne prosessen jobbes resultatene fram i team, der erfaring og skjønn kombineres med lokalkunnskap og innhentede data. Dette er også i tråd med Samset (2008) sine råd om arbeidsmetoder i denne fasen.

Utredere savner en klarere metode for dette arbeidet, og ønsker en forenklet metode og utredning. Teorigjennomgangen viser at det ofte er en kombinasjon av ulike metoder som fører fram. Erfaringsbasert tilnærming, enten i tverrfaglig- eller som ekspertgruppe blir framhevet av flere litteraturkilder. En av respondentene sier at i praksis brukes en blanding av Hb140-metodikken og ekspertteam. Av positive erfaringer fra respondentene kan nevnes at *«rangering og fargekoder blir drøftet tverrfaglig i prosjekt- og styringsgruppe, i tillegg til kommunene. Dette fungerer som en systematisering av informasjon i kombinasjon med skjønn, i tillegg til å være en kvalitetssikring»*.

Det kan være grunn til å utforske mange metoder for å forbedre og/eller standardisere bruk av metode. Siden forholdsvis mange av respondentene mener at det er de virkningene som kan stoppe et konsept som er viktig å identifisere i denne fasen, vil metodikk som retter seg mot slik utvelgelse være spesielt relevant. I litteraturen nevnes vekslingsprinsippet (kapittel 5.3) som en metode som handler om å vekte verdier i forhold til beslutninger om å stoppe eller videreføre konsept, og som også fungerer som evaluering underveis i prosessen. Deler av «even swap» fra kapittel 5.3 kan også være eksempel.

Konsekvens eller konfliktpotensiale må vurderes

Respondentene er delt i synet på om metodikken i Hb140 som handler om å kartlegge virkningenes omfang og verdi, for deretter å angi *konsekvens* passer for strategisk nivå. Flere utredere vil heller si

noe om *konfliktpotensiale*, som en slags billedliggjøring av hvor sannsynlig det er at konsekvensene inntreffer, og om de blir små, middels eller store. Noe variasjon i forhold til dette vil det naturlig være, for i enkelte KVVU'er kan trasévalg være nokså fast (for eksempel dersom konseptene handler om satsing på ulike kollektivkonsept/vegkonsept), og i andre KVVU'er er linja langt fra definert. Slik er det blant annet i KVVU for Aksdal-Bergen, der det handler om hovedtraséene *ytre*, *midtre* eller *indre*. Når linja ikke er fastlagt blir det vanskeligere å være konkret om konsekvenser.

Vekting på tre- eller femdelt skala er nok

Når de ulike natur/kulturmiljø-temaene enten er tildelt en konsekvens eller et konfliktpotensiale og vektet, skal det gjøres en rangering av konseptene. Både litteraturgjennomgangen, respondentene og kvalitetssikrerne gir uttrykk for at dette er vanskelig. Rangering sier ikke noe om innbyrdes forskjell mellom konseptene, og det er en svakhet. Det er grunn til å spørre seg om det er nødvendig å gjøre denne del-rangeringen for ikke-prissatte konsekvenser. Dersom en ser på presentasjonene som er gjort i KVVU Aksdal-Bergen er resultater presentert i samletabeller, først natur/kulturmiljø-temaene, deretter samla i samfunnsøkonomisk analyse som helhet. Dette er gjort etter en femdelt skala med tredelt fargekodning, vist i figur 25 og 27. Flere av respondentene sier at en vekting langs en tre- til femdelt skala for de ikke-prissatte konsekvensene vil være passende for de fleste KVVU'er.

Mer synliggjøring og modellutvikling for regionale virkninger (mernytte)

Det er flere dokumenter som peker på at regionale virkninger i form av mernytte er noe vanskelig å forholde seg til. På den ene siden viser forskning at dette ikke har noe særlig positive kroneverdier å vise til, og på den annen side kan modeller vise at i byområder m/ pendlingsomland kan dette handle om store positive virkninger som ikke kommer fram i analysene. Flere av respondentene mener dette er viktig modellutvikling. Dette har et stort potensiale for å vise til økt lønnsomhet for investeringsprosjekter. Inntil videre behandles dette som en ikke-prissatt konsekvens, som kan medføre store positive ringvirkninger.

Skille mellom regionale virkninger og fordelingsvirkninger, og klare metoder

En respondent (med spisskompetanse) mener det er viktig å skille regionale virkninger og fordelingsvirkninger i Hb140, og gi metodiske føringer. Generelt sett er dette virkninger som har utfordringer i forhold til dobbelttelling. Slik det er nå overlates det i stor grad til utrederne å velge tema og metode for hver enkelt utredning.

Struktur, standardisering, sjekklister og eksempler som metode

Flere av respondentene mener skrivemalen som etaten har for å standardisere KVVU'ene er god hjelp. At de er forholdsvis åpne uten strenge føringer oppleves positivt, fordi dette gir rom for å tilpasse innholdet til KVVU'ens egenart. En av respondentene sier likevel at «*dersom KVVU'ene blir så ulike at de ikke kan sammenlignes, er ikke dette bra*». Selv om flere respondenter har omtalt skrivemalen som god er det også flere som etterlyser klarere retningslinjer og mer bruk av sjekklister som hjelp for utvelgning og drøfting av tema, spesielt for regionale virkninger og fordelingsvirkninger. Dette er også noe Vista Analyse påpeker som et nyttig arbeidsredskap i sin evalueringsrapport. Sjekklister vil gi mer standardisering av rapportene, som vil være fordel både som kvalitetssikring, del av dokumentasjonsgrunnlag for prosessen og senere evalueringer. Evaluering er et moment som Finansdepartementets veileder også framhever som viktig i den samfunnsøkonomiske analysen.

Digital erfaringsbank som erfaringsutveksling og kvalitetssikring

Dersom KVVU'ene er mer ensartet øker dette mulighetene til erfaringsoverføring, etterprøving og en *digital erfaringsbank* som også etterlyses. Samset sier at personer med erfaring er svært viktig i tidligfaseplanlegging, og ekspertgrupper som kan gjøre grove overslag på strategisk nivå er viktig. En «erfaringsbank» vil da være viktig, også til kvalitetssikring.

Datainnsamlingen viser at omfanget av utredningsarbeid er svært forskjellig i de ulike KVVU'ene. Noen er grundige, og noen er mer selektive i forhold til å utrede ulike tema. Flere mener at omfattende utredninger ikke har noen hensikt når linja ikke er mer definert. En respondent har etablert en GIS-database med digital informasjon fra etater og organisasjoner i «Norge digitalt». Denne er utgangspunktet for kartleggingen av natur/kulturmiljø-temaene. Dette oppleves som svært tidsbesparende, og er eksempel på hva som kan inngå i en «erfaringsbank». Metoden understøtter også ønske og behov for en forenklet utredningsmåte.

Bare de natur/kulturmiljø-temaene som kan stoppe konsept eller er svært dyre å kompensere skal fram i endelig beslutningsgrunnlag.

Selv om de fleste respondentene sier at det har vært nødvendig å gjøre metodiske tilpasninger i forhold til utredning og sammenstilling av natur/kulturmiljø-temaene mener de fleste at KVVU'ene har gitt en tilstrekkelig oversikt som beslutningsgrunnlag. Resultatene viser også at kvalitetssikrerne i hovedsak er enig i at utredningene er tilstrekkelige. I to tilfeller er det reist kritikk mot metoden som er brukt for å identifisere *konfliktpotensiale*, uten at konklusjonene til etaten er foreslått endret. Dette kan tolkes som om utredningene har fått fram det vesentlige, til tross for metodetilpasninger. En av respondentene

sier at «vi får ofte kritikk for analysen, men konklusjonene våre blir sjelden rokket ved. Slik sett fungerer de som beslutningsgrunnlag». En annen tolkning er at natur/kulturmiljø-temaene ikke blir tillagt særlig vekt. Dette mener både respondentene og Vista Analyse sin evalueringsrapport. En respondent mener at KVVU'ene presenteres med for mye info, og viktige konsekvenser drukner. Mennesket har begrenset kapasitet til å bearbeide informasjon, og mange av respondentene mener det bare er de natur/kulturmiljø-temaene som kan stoppe et konsept, eller er så dyre å avbøte at det trolig ikke er vilje til dette, som skal fram i endelig beslutningsgrunnlag.

Tydlig spissing av endelig grunnlag

Vista Analyse (2010) sier også at KVVU-rapportene er generelt for lange, og informasjonsmengden må tilpasses og begrenses. En av respondentene sier at utredningene er viktige, men må være vedlegg til hovedrapporten. Utfordringen blir da å balansere utformingen av rapporten, siden det bare er de største og/eller de mest ødeleggende virkningene som er viktige å få fram i beslutningsgrunnlaget. Med tanke på beslutningene som skal tas på regjeringnivå vil dette utsagnet være selvfølgelig. KVVU'en blir oppsummert til et 2-siders r-notat, som blir forelagt Regjeringen. Sager (1991) sier at utredningen både skal gi informasjon og fungere som beslutningsgrunnlag, og det sier seg selv at utrederne må være selektive i valg av informasjon for å gi grunnlag for en god beslutning. En av respondentene sier at «dersom ikke virkningen er kritisk nevnes den ikke». Denne informasjonen er viktig å spisse, ikke minst for å sikre at beslutningsgrunnlaget blir best mulig. Dette sier også Vista Analyse (2010) i sin evalueringsrapport; *KVVU-rapporten bør gjøres mer «to the point»*.

Standardisering, retningslinjer og eksempler kan forenkle

Funn viser at sammenstilling og presentasjon av virkninger er svært forskjellig i de ulike KVVU'ene. Fire av de fem undersøkte KVVU'ene får kritikk enten for sammenstillingene, eller for manglende sammenstillinger. Dobbelttellinger er også et viktig poeng for kritikken. En av respondentene sier at det er svært utfordrende å finne gode måter, og flere mener manglende retningslinjer er en viktig grunn til ulik forsøk. Det er også personavhengig, i forhold til hvem som har arbeidet med å sy sammen rapportene og resultatene. En respondent er klar på at hovedprinsippet for sammenstillingen bør være tabellariske oversikter som vektlegger forskjeller mellom konseptene. Flere respondenter mener fargekoding med grønn, gul og rød i tabellene gir en mer intuitiv billedliggjøring, og vil gjerne ha gode eksempler i skrivemalen.

Gode sammenstillingstabeller og transparens i beslutningsgrunnlaget er viktig

I forhold til presentasjon foreslår også en respondent en sammenstillingstabell med oversikt over de viktigste konsekvensene, både prissatte og ikke-prissatte, sammen med andre nøkkelopplysninger som erfaringsmessig har betydning for beslutninger, for eksempel tunnallengder eller vanskelige klimasoner. Dette vil være en «utvidet» samfunnsøkonomisk sammenstilling, med innhold som er beslutningsrelevant. Siden flere av sammenstillingene i de gjennomgåtte KVVU'ene inneholder dobbelttelling, og har fått kritikk for dette av kvalitetssikrerne er en slik utvidet sammenstilling drøftet som prinsipp, med professor Hagen. Konklusjon er at dersom det er tydelig (transparent) for «leseren» hvordan sammenstillingen skal forstås, er det greit.

Tilbakeblikk

Veilederen påpeker at manglende verdsetting av virkninger ikke skal føre til at disse virkningene nedtones. Funn i denne oppgaven viser svakheter i omfanget av utredning for ikke-prissatte konsekvenser. Spesielt gjelder dette regionale virkninger og fordelingsvirkninger, men også andre ikke-prissatte virkninger blir utelatt. Det er metodiske utfordringer, både med tilpasninger for eksisterende metodikk og i forhold til å klarlegge metodikk for regionale virkninger og fordelingsvirkninger. Måten virkninger blir sammenstilt og presentert som beslutningsgrunnlag har utfordringer som viser at resultatene bør spisses enda mer, og eksempler på «best practice²⁸» etterlyses.

Denne sammenfattende drøftingen har forsøkt å få fram både dybden i meningene og ulike vinklinger for å finne svar som kan være en hjelp for å løfte fram virkninger som respondentene nå opplever som nedtonet og begrenser ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsunderlag, og ikke blir tillagt den vekt de fortjener.

I kapittel 2.2 er det gjort rede for noen utvalgte, relevante evalueringsrapporter i forhold til store statlige investeringsprosjekt, samt for KVVU/KS1prosesser, og i forhold til tema for denne oppgaven ble følgende påstander utledet:

- Effektbeskrivelsene er ikke dekkende og omfanget er for lite.
- Mer transparens i beslutningsgrunnlaget og mer kvalitetssikring.
- Et åpnere beslutningsgrunnlag som er mer reelt som innspill til politiske prosesser.
- Mer strukturert og ensrettet utforming gir bedre grunnlag for kvalitetssikring

Resultatene som er oppsummert i denne oppgaven viser at dette er svakheter som også er avdekket gjennom analysen i denne oppgaven.

²⁸ Vise fram de beste eksemplene.

7.1 Oppsummering og svar

7.1.1 Svar på forskningsspørsmål 1

I hvilket omfang er ikke-prissatte konsekvenser utredet?

Begrepet ikke-prissatte konsekvenser blir i Statens vegvesen brukt om natur/kulturmiljø-tema. Resultatene fra KVVU/KS1-rapporter, inkludert delrapporter viser at de fleste KVVU'ene har brede utredninger som fanger opp de viktige og vesentlige virkningene. Kvalitetssikrernes kommentarer viser også dette. Den kritikken som er framkommet handler i noen grad om metode og presentasjon.

Ikke-prissatte konsekvenser handler også om andre virkninger enn natur/kulturmiljø-tema. Det kan være konseptspesifikke virkninger, eller virkninger knyttet til nasjonale mål. I noen KVVU'er er det grunnlag for å utrede regionale virkninger (mernytte). I alle KVVU'er er det grunnlag for å utrede fordelingsvirkninger. Både rapportgjennomgangen, kommentarer fra kvalitetssikrerne og respondentene gir uttrykk for at KVVU'ene i liten eller ingen grad har utredet en eller begge disse kategoriene.

Ut fra gjennomgått materiale er det vanskelig å si hvor stor betydning regionale virkninger og fordelingsvirkninger har å si for beslutningen. Det som går an å si er at disse virkningene ofte er mangelfullt utredet. Ut fra respondentenes svar kan det tolkes som om dette er meget viktige virkninger i beslutningsøyemed.

Funn kan tyde på at strukturen for den samfunnsøkonomiske analysen slik den er skissert i Hb140 er utydelig i forhold til hva som faktisk skal inngå som prissatte og ikke-prissatte konsekvenser.

7.1.2 Svar på forskningsspørsmål 2

Hvilke metodeproblemer står vi overfor?

Siden Hb140 viser en metodikk som er for omfattende til et KVVU-nivå gjør utrederne i praksis tilpasninger ut fra erfaring og skjønn, og vektet /sammenstiller konsekvenser. Dette kan relateres til både Samset (2008) og Vista Analyse (2010) sine tilrådninger, om bruk av erfaringsbasert metode. Mange respondenter sier imidlertid at det er de mest avgjørende og ødeleggende konsekvensene som er viktig å få belyst i denne fasen. Det er grunn til å se nærmere på en rekke metoder med tanke på å finne en bedre, eller supplerende metode til dette.

For regionale virkninger foregår det utviklingsarbeid ved flere forskningsinstitusjoner, og i to av de undersøkte KVVU'ene er det gjort modellforsøk. Dette er viktig arbeid videre.

Både for omtale av regionale virkninger og fordelingsvirkninger etterlyses det sjekklister og eksempler som metode.

7.1.3 Svar på forskningsspørsmål 3

Blir konsekvensene sammenstilt og presentert tydelig og lett forståelig?

Funn i KVVU-rapportene viser at det er svært ulike måter som blir brukt. Flere mangler sammenstillinger. I forhold til mennesket som informasjonsbearbeider er det viktig med lettfattelig informasjon. Noen KVVU'er klarer dette, mens andre har høyt «brukergrensesnitt», med mange henvisning til vedlegg som grunnlag for ulike verdier eller dobbelttelling. Retningslinjer og gode eksempler etterlyses, for eksempel i skrivemalen.

7.1.4 Svar på problemstilling

I hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte?

I forhold til omfanget av virkninger som den samfunnsøkonomiske analysen skal inneholde viser denne oppgaven at overordnet litteratur, utrederne selv og kvalitetssikrerne mener at omfanget av ikke-prissatte konsekvenser blir utredet i for liten grad. Svakheten synes størst for fordelingsvirkninger og regionale virkninger, men også andre ikke-prissatte konsekvenser som kan være konseptspesifikke eller handler om nasjonale mål er nevnt.

Utrederne er samstemt i at metoden som Hb140 skisserer for ikke-prissatte konsekvenser er for detaljert til å fungere i praksis, og det blir gjort erfaringsbasert/skjønnsmessige tilpasninger. I forhold til andre ikke-prissatte konsekvenser mangler klare metoder.

Resultat fra gjennomgang av KVVU/KS1-rapporter og intervjuene viser at utfordringene i forhold til å «spisse» beslutningsgrunnlaget og presentere det på en oversiktlig og lettfattelig måte er vanskelig.

Spørsmålet fra problemstillingen er også tatt opp i intervjuene, og svarene viser at flertallet av respondentene mener at behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser IKKE fungerer særlig godt som beslutningstøtte.

7.2 Avsluttende diskusjon

I denne oppgaven er det forsøkt å kartlegge problemstillingen rundt nøkkelordene omfang, metode og presentasjon. Det er spesielt to forhold som har vist seg vanskelig. Det ene er at natur/kulturmiljøtemaene har en sterk forankring til begrepet ikke-prissatte konsekvenser. Dette kan representere en begrepsforvirring i intervjuene. Selv om det er forsøkt å være ryddig i dette, kan det være rom for feilkilde i materialet. Et annet forhold er at store deler av de ikke-prissatte konsekvensene er lite omtalt i KVVU'ene. Spesielt nevnes fordelingsvirkninger som viktige for de politiske prosessene og beslutningene. Når dette ikke er tilgjengelig materiale blir det umulig å analysere. Når respondentene svarer at behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser fungerer i liten grad, kan det indikere at de mest tenker på natur/kulturmiljøtemaene, eller for eksempel at det kan være frustrasjoner i forhold til den politiske debatten og beslutningsprosessen. Når KVVU'ene i liten eller ingen grad skisserer fordelingsvirkninger og/eller regionale virkninger og lar dette være helt opp til politiske diskusjoner vil dette øke muligheten for mindre saklige og mer følelsesladde tolkninger av virkninger. KVVU'ene skal være faglige utredninger, og det bør også være utgangspunktet for utredning av regionale virkninger og fordelingsvirkninger. På denne måten kan KVVU'en skissere en mer helhetlig forståelse av virkningene som et konsept kan føre med seg.

I forhold til spørsmålet om kompetanseheving i forhold til regionale virkninger og fordelingsvirkninger vil også et overordnet retorisk spørsmål fra en respondent ha relevans: «*Hvor lang levetid har en KVVU?*» Nasjonalt har vi snart dekket landet med KVVU'er. Det er behov for å avklare om KVVU'enes tid går mot slutten, eller om forutsetninger har endret seg så mye at det er behov for å «snu bunken».

8.0 Konklusjoner og forslag til endringer

Funn tyder på at behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser IKKE fungerer i særlig grad. Med forskningsspørsmålene som er valgt, forskningsdesign og avgrensninger som er gjort i forhold til datamateriale (med tilhørende svakheter) er det noen konklusjoner og forslag til endringer som blir framhevet:

Struktur og begrepsavklaringer for den samfunnsøkonomiske analysen i Hb140 bør endres

Funn viser at omfanget av effektbeskrivelser er for lite. For å øke omfang og vektlegging av ikke-prissatte konsekvenser foreslås følgende tiltak:

1. Endre strukturen for samfunnsøkonomisk analyse, slik at den dekker intensjonene gitt i Finansdepartementets veileder. Regionale virkninger og fordelingsvirkninger, inkludert forslag til avbøtende tiltak bør ankres i en interessentanalyse for dette. Økt fokus og kompetanse på ikke-prissatte konsekvenser kan gi et mer helhetlig bilde av virkninger, som innspill til politiske prosesser.
2. Omdefinere og tydeliggjøre begrepsbruken og kategorisering av virkninger er nødvendig for å unngå for tidlig innsnevring av tema for ikke-prissatte konsekvenser.

Ved å omarbeide og tydeliggjøre innholdet i den samfunnsøkonomiske analysen kan gruppen med ikke-prissatte konsekvenser utvides. Flere begrep fra Hb140 bør endres og tilpasses Finansdepartementets veileder. Mest problematisk er kanskje at håndboken bruker begrepet ikke-prissatte konsekvenser om natur/kulturmiljø-temaene. Relatert til begrepsbruk i overordnet litteratur er dette grunnleggende feil. Det er naturlig flere ikke-prissatte konsekvenser, også inkludert regionale virkninger og fordelingsvirkninger. Både respondentene og kvalitetssikrerne er samstemt om at dette er virkninger som i altfor liten grad belyses. Håndboken har ikke et tydelig skille mellom regionale virkninger og fordelingsvirkninger, og dette bør endres. Begrepet *lokal- og regional utvikling* er langt fra entydig, og har heller ingen tydelig metode tilknyttet. Dette bør endres.

Funn tyder på at utredning av regionale virkninger og fordelingsvirkninger er de to svakeste punktene i datamaterialet, for ikke-prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen. Funn tyder på at kompetanseheving kan være et viktig grep for dette. Økt fokus på disse virkningene kan være viktige bidrag til beslutningsgrunnlaget, og gi ikke-prissatte konsekvenser økt legitimitet og vekt ved beslutninger.

Kombinasjon av metoder bør utvikles

Funn tyder på at det er behov for en forenklet metodikk og utredning i forhold til ikke-prissatte konsekvenser. For å imøtekomme dette behovet foreslås følgende tiltak:

3. Skissere metodiske metodiske løsninger, gjerne kombinasjon av metoder, som er mer tilpasset strategisk planlegging. For eksempel delmetoder med tverrfaglig- og/eller ekspertgrupper. Metodeutvikling for regionale virkninger og fordelingsvirkninger er nødvendig, og metoder som framhever spesielt viktige virkninger er relevante.

Metodikken som Hb140 skisserer som metode for behandling av ikke-prissatte konsekvenser blir i utgangspunktet bruk til utredning av natur/kulturmiljø-temaene. Den er imidlertid for omfattende til å håndtere nødvendig informasjon på dette nivået, og tilpasses med erfaringsbasert metode/skjønn. Kombinasjon av forskningsbaserte metoder kan ofte være det beste, og det er grunn til å gå videre for å se på kombinasjon av metoder som er egnet til formålet. I tråd med ønsker fra respondentene er det også relevant å se på hvilke metoder som er best egnet til å utkrystallisere de største og mest beslutningsrelevante virkningene.

4. Standardisering, mer bruk av sjekklister og eksempel er også en metode som etterlyses. Dette gjelder både som hjelpemiddel til utvalg for ikke-prissatte konsekvenser (inkludert regionale virkninger og fordelingsvirkninger) og forslag til presentasjonsmåter i form av «best practice». Dette er endringer som kan gjøres i skrivemalen.

Mer ensretting og «best practice»

Erfaringsbasert tilnærming bør framheves. Dette innebærer en systematisering av eksisterende kompetanse for å løse en oppgave. Både tverrfaglige grupper og ekspertgrupper er anbefalt å bruke aktivt i prosessen, også som kvalitetssikring og «tilbakesløyfer». Funn viser også at det er behov for en digital «erfaringsbank» og et nasjonalt fora for erfaringsutveksling. En åpen skrivemal har gitt rom for prøving og feiling, og det er behov for å dra fordel av gode erfaringer og lære av feil som er gjort. For å oppnå mer ensretting og dra nytte av erfaringslæring både i prosessen og for å bedre utforming av KVVU'en som beslutningsgrunnlag foreslås følgende tiltak:

Mer ensretting og eksemplifisering i form av «best practice» kan være et grunnlag for «spissa» sammenstillinger og lettfattelige oversikter over virkninger.

I forhold til påstandene som er utledet av «kritisk litteratur» som svake punkter i store prosjekt viser oppgaven at KVVU'er ikke er noe unntak:

Opgaven viser at utredningene av virkninger ikke er dekkende i forhold til hva Finansdepartementets veileder inkluderer i den samfunnsøkonomiske analysen. Som beslutningsgrunnlag er det også behov for mer transparens i sammenstillingene for å gi en lettere forståelse for hva som inkluderes. Mer omtale av regionale virkninger og fordelingsvirkninger vil gi et åpnere beslutningsgrunnlag og være reelle faglige innspill til politiske prosesser. Mer strukturert og ensrettet utforming vil gi bedre grunnlag for kvalitetssikring.

9.0 Litteraturliste

- Andersen, Bjørn, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss, og Nils Olsson. *Effektverdinger av store statlige investeringsprosjekter*. Trondheim: Concept-programmet, 2007.
- Atkinson, Giles, og Susana Mourato. «Annual Reviews of Environment and Resources.» *Environmental Cost-Benefit Analysis*. 21 August 2008.
http://www2.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publications/Other/Atkinson_annurev%20energy%2033%20020107.pdf (funnet Desember 07, 2012).
- Concept. *Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter*. u.d. <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen> (5. november 2012) (funnet november 5., 2012).
- . *Nærmere beskrivelse av dagens ordning - KS1 og KS2*. u.d. <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen/beskrivelse> (funnet november 16., 2012).
- Cowi AS. *Samfunnsplanlegging og ledelse*. u.d.
<http://www.cowi.no/menu/Tjenester/samfunnsplanlegging/Pages/default.aspx> (funnet desember 04., 2012).
- Dovre Group AS og Transportøkonomisk institutt. «E18 Knapstad - E6 i Follo. Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).» 2009.
- Dovre Group og Transportøkonomisk institutt. «E39 Aksdal - Bergen. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1).» 2012.
- Engebretsen, Ø., O. Lian, og S. Strand. *Samferdsel og robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner. TØI arbeidsdokument TR/0802/1998*. Oslo: Transportøkonomisk institutt, 1998.
- Everett, Eurus Larry, og Inger Furseth. *Masteroppgaven. Hvordan begynne - og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Finansdepartementet. «Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.» Oslo: Finansdepartementet, september 2005.
- . «Veileder nr. 11.» *Konseptvalg og detaljeringsgrad*. Oslo: Finansdepartementet, mai 2010b.
- . «Veileder nr. 9.» *Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter*. Oslo: Finansdepartementet, april 2010a.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, og W. Rothengatter. *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Flyvbjerg, Bent. *Rationalitet og magt. Et case-basert studie af planlægning, politikk og modernitet*. København: Akademisk Forlag, 1989.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. «Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid.» Oslo, 2005.

- Gubrium, Jaber F., og James A. Holstein. *The New Language of Qualitative Method*. New York: Oxford university press, 1997.
- Gundersen, Bjarne Riiser. «Naturens pris.» *Morgenbladet*, 21 12 2012: 16-20.
- Hagen, Kåre P. *Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Trondheim: Concept-programmet, 2009.
- Harrell, Margaret C., og Melissa A. Bradley. *Data Collection Methods. Semi-Structured Interviews and Focus Groups*. Pittsburgh: RAND Corporation, 2009.
- HM Treasury. *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: TSO, 2004.
- Innes, Judith E. «Information in Communicative Planning.» *American Planning Association Journal*, vinter 1998: 52-63.
- Jacobsen, Dag Ingvar. «Hvordan gjennomføre undersøkelser? 2. utgave.» Kristiansand: Høyskoleforlaget AS, 2005.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og Jan Thorsvik. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. 2. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget, 2006.
- Jernbaneverket. «Metodehåndbok JD 205.» *Samfunnsøkonomiske analyser for jernbanen*. Hamar: Jernbaneverket, 2011.
- Jordanger, Ingemund, Stein Malerud, Harald Minken, og Arvid Strand. *Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt*. Trondheim: Concept-programmet, 2007.
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. *Det kvalitative forskningsintervju, 2. utgave*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2009.
- Lerdahl, Erik. *Slagkraft. Håndbok i idéutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2007.
- Metier AS og Møreforskning Molde AS. «Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) E18 Langangen - Grimstad.» 2009.
- Minken, Harald. *Merknader om mernytte av 13. oktober 2011. ØL/2333/2011*. Arbeidsdokument, Oslo: Transportøkonomisk institutt, 2011.
- Naturvernforbundet Hordaland. *Uttalelse til melding om konsekvensutredning for alternativ seilingsled til Bergen havn*. 28. mai 2003.
<http://naturvernforbundet.no/hordaland/naturmangfold/krever-alternativer-til-ny-seilingsled-article19662-1488.html> (funnet desember 10., 2012).
- Nordstrøm, C., A. Halseth, H. Samstad, T. Nordahl, og T. Fordal. *Samfunnsøkonomiske virkninger av samferdselsinvesteringer*. Oslo: Cowi AS, 2012.
- NOU 1997:27. *Nytte-kostnadsanalyser*. Norges Offentlige Utredninger, Oslo: Statens forvaltningstjeneste, 1997.

- NOU 2012:16. *Samfunnsøkonomiske analyser (høringsutkast)*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Departementets servicesenter, Informasjonsforvaltning, 2012.
- Nyborg, Karine. «Avgjørelser på bakgrunn av innsikt.» *Aftenposten*), Fredag 14. September 2012: Økonomi, side 6.
- Næss, Petter, Kjell Arne Brekke, Nils Olsson, og Ole Jonny Klakegg. *Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen*. Trondheim: Consept-programmet, 2004.
- Odgaard, T., C. Kelly, og J. Laird. «Current Practice in Project Appraisals in Europe.» *Paper til Trafikkdage på Aalborg Universitet*. 2005.
- Olsson, Nils O. E. *Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekter*. Trondheim: Consept-programmet, 2005.
- Ramírez, José Luis. *Sosialplaneringens verktøy. En handlingsteoretisk undersökning i ett humanvetenskapligt perspektiv*. Forskningsrapport, Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret, 2000.
- Regjeringen.no. *Faglige problemstillinger i arbeid med utredningsprogrammet. Dokumentarkiv*. u.d. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-1/ld/Veiledninger-og-brosjyrer/1998/konsekvensutredninger_og_landbruk/5.html?id=231739 (funnet desember 09., 2012).
- Sager, T. *Planlegging med samfunnsperspektiv. Analysemetode*. Trondheim: Tapir forlag, 1991.
- Samferdselsdepartementet. *St.meld.nr. 16. Nasjonal Transportplan 2010-2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet, 2009.
- Samset, Knut. *Prosjekt i tidligfasen. Valg av konsept*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag, 2008.
- Statens vegvesen. *Anslagsmetoden. Håndbok 217*. Oslo: Vegdirektoratet, 2011.
- Statens vegvesen. «E18 Knapstad (i Østfold) - E6 i Follo (i Akershus). Konseptvalgutredning.» 2008.
- . «Evaluering av KVV/KS1, færre og bedre KVV'er.» Oslo: Statens vegvesen, September 2012.
- . *Insekter tok siste stikk*. 10 12 2012.
<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Media/Siste+nyheter/Vis?key=406620>
(funnet desember 10., 2012).
- . *Konsekvensanalyser*. Oslo: Vegdirektoratet, 2006.
- Statens vegvesen. «Konseptvalgutgreiing for E134 over Haukelifjell.» 2007.
- . *Konseptvalgutredning (KVV) og (KS1)*. u.d.
[http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVV\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVV)+og+(KS1)) (funnet desember 27., 2012).

Statens vegvesen. «Konseptvalgutredning, E18 Langangen - Grimstad.» 2008.

Statens vegvesen. «Konseptvalutgreiing E39 Aksdal - Bergen.» 2011.

Statens vegvesen og Jernbaneverket. «Konseptvalgutredning for transportløsning veg/bane Trondheim - Steinkjer.» 2011.

Terramar AS og Asplan Viak AS. «Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) E134 Haukelifjell.» 2011.

Terramar AS og Oslo Economics AS. «Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1). KS1 av Transportløsning veg-bane Trondheim - Steinkjer.» 2012.

U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service. «Guidelines and Principles for Social Impact Assessment.» May 1994. <http://www.st.nmfs.noaa.gov/tm/spo/spo16.pdf> (funnet Desember 07, 2012).

Vista Analyse. «På vei til kvalitet? Evaluering av KS1 i transportsektoren.» 2010.

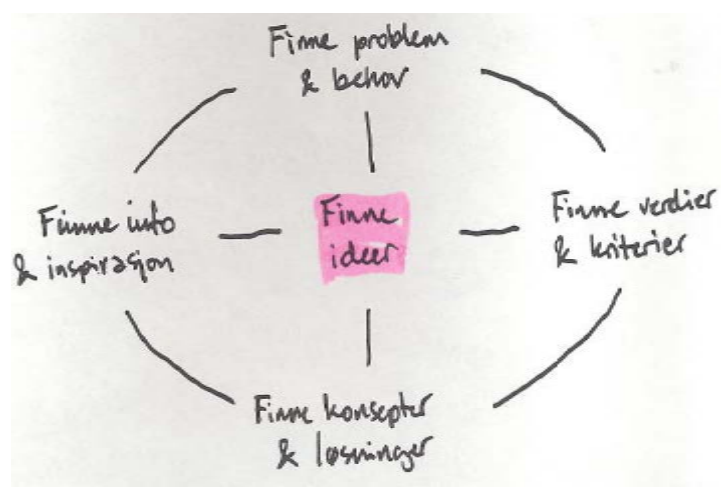
Wikipedia. *Exxon Valdez-forliset*. u.d. http://no.wikipedia.org/wiki/Exxon_Valdez-forliset (funnet 12 29, 2012).

—. *Multi-criteria decision analysis*. u.d. http://en.wikipedia.org/wiki/Multi-criteria_decision_analysis (funnet desember 05., 2012).

10.0 Vedlegg

10.1 Vedlegg 1: Oppgavestart – klargjøring av mål og meningsfulle vinklinger

Idedugnaden, som omtalt i kapittel 2.1 ble gjennomført 6. september 2012 med deltakere fra fagmiljø i Vegdirektoratet. Den ble gjennomført etter prinsipper for ideutvikling (Lerdahl, 2007), vist i figur 32. Hovedvekt ble lagt på å finne problem og behov, kriterier og verdier, informasjon og litteratur, samt rammer og avgrensninger.



Figur 31 Ideutviklingsmodellen (Lerdahl 2007, 56)

Dette kan defineres som en semi-strukturert gruppeintervju (Harrell og Bradley 2009) med hovedhensikt å ha en dynamisk gruppediskusjon for å innhente informasjon.

I tillegg til forfatteren av denne oppgaven var følgende til stede:

- Ulf Haraldsen Planlegging og grunnerverv (seksjonsleder)
- Jan A. Martinsen Planlegging og grunnerverv
- Tore Solberg Planlegging og grunnerverv
- Toril Presttun Transportplanlegging (leder for revisjon av Hb140
Konsekvensanalyser)
- Ingvill Hoftun Miljøseksjonen
- Karianne Thøger-Andresen Miljøseksjonen

De tre første arbeider med KVU og de tre sistnevnte med miljøtema og ikke-prissatte konsekvenser.

Det var avsatt to timer til møtet. Vi startet med tanker rundt å finne problemer og behov.

Utskriving av dette møtet følger:

Gruppeintervju/idedugnad

6. september 2012, kl 0915-1115.

Til stede fra VD: Ulf Haraldsen, Jan A. Martinsen, Tore Solberg, Ingvill Hoftun, Toril Presttun, Karianne Thøger-Andresen

Tema: KVU og ikke-prissatte konsekvenser

Mål: Identifisere aktuelle problemstillinger og interessante/nyttige vinklinger innen tema.

Oppsummering av hovedpunktene:

Det er igangsatt revisjon av Hb140 for å forbedre metodikken, spesielt i forhold til KVU. Tanken er to ambisjonsnivå. Ett for KVU og ett for Plan- og bygningsloven. Mange mener de ikke-prissatte konsekvensene tillegges for liten vekt.

Viktig stikkord er beslutningsrelevans. Undersøke hva som er praksis og hva som blir tillagt vekt. Er tema relevant? Og hvordan kvalitetssirer vi dette? Eksempel kan være regional utvikling fra Hb140, som på et tidspunkt ble tatt ut. Eller at bytema er blitt «hot».

Kritikk mot KVU er at finans/økonomi råder, og KS1 er heller ikke opptatt av naturmiljø.

En svakhet i metodikken for ikke-prissatte konsekvenser er at mange pluser og mange minuser går i «null». Det er viktig å ikke dele for mye opp og tenke mer helhetlige sammenhenger. En annen svakhet er dobbelttelling. Eksempel kan være dyrka mark, som kan telle i prissatte samtidig som den vektas som ikke-prissatt. Her bør det være tydeligere krav og sammenligningskriterier.

Det er viktig å identifisere hva som er viktig når. Kanskje det er rett å gjøre kvalitative vurderinger av avgrensede strekninger innen KVU'en.

Det kan være interessant å se på prosjektleders vinkling. Forholdet mellom bestillingen fra VD, veilederen(skrivemalen) og regionenes frihetsgrad/håndtering.

Strekningvis KVU'er er mest interessante – forholdet mellom den faglige utredningen og bruker/bestiller.

VD sin veileder (skrivemal) er tenkt revidert. Håper på en oppgave som kan bidra positivt.

Kanskje SVV må utvikle/utdanne seg i forhold til egne verdier til de ikke-prissatte konsekvensene. Da er det mest relevant å se på prosjektløpet.

Mulig vi har et holdningsproblem. Av hvem og hvordan blir dette brukt. I politikk blir disse konsekvensene gjerne «lettvekterne».

De riktige og viktige tingene blir tatt hensyn til. De relevante tingene!

KVU er en faglig utredning. Men målformuleringen (samfunnsmålet) er politisk vedtatt (SD).

KVU-metodikk er bedre på målformuleringer enn KU-metodikk. KVU skal være en balansert avveining.

Blir etappevis utbygging tilstrekkelig behandlet? Dette kan ha betydning for gjennomføringen. Risiko og sårbarhet kan være del av ikke-prissatte konsekvenser?

Har naturmiljø beslutningsrelevans i det aktuelle perspektivet?

Konkrete effektmål i KVU kan være problematisk og ikke mulig å oppfylle.

For ikke-prissatte konsekvenser er O-konseptet positivt. Alle andre konsepter blir negative, fordi utbygging påvirker naturmiljø negativt.

Kan det være positivt med vakre veger? Estetikk er vanskelig. Beslutningsrelevansen kan settes nøytral??

Drøfting kan løfte problematikken og sette føringer for kommunedelplan.

Det er mulig å kompensere for ødeleggelser. I Sverige er det gjennomført storstilte kompensasjoner for jernbane gjennom sårbare våtmarksområder.

Metodikk er viktig for å synliggjøre forskjeller mellom konseptene. Viktig at denne er klar, og kan gjøre en sammenligning.

Mest relevante KVU'er:

6. E134 over Haukelifjell eller Rv15 Strynefjellet
7. E39 Aksdal – Bergen
8. E18 Vestfold – Telemark gr. – Grimstad
9. E6 Trondheim – Steinkjer
10. E18 Follo

Annet relevant litteratur/lestestoff:

- ✓ Noen sommervikarer i VD har sett på metode for prissatte.
- ✓ I november kommer det en rapport om økologisk kompensasjon for ødeleggelser
- ✓ Signe Eikenes har sammenlignet noen KVU'er.

10.2 Vedlegg 2: Oppsummering av KVV/KS1 i forhold til problemstilling

Sammendrag av KVV/KS1 med fokus på ikke-prissatte konsekvenser, og katalogisering av virkninger i forhold til samfunnsøkonomisk analyse (inkludert kommentarer fra KS1)

Transportløsning for veg/bane Trondheim – Steinkjer

KVV:

Et av mandatene²⁹ fra SD er at det i KVV'en foretas en grundig vurdering bl.a. av hensynet til jordvern, arealbruk, klimagassutslipp og restriktive tiltak.

I innledningen er arealbruk, natur, rekreasjon, kulturminner og kultur tilgodesett med vel ei side tekst, som del av en beskrivelse av dagens situasjon i planområde.

I delen om samfunnsøkonomisk analyse er hver av de 5 miljøtemaene for ikke-prissatte konsekvenser behandlet hver for seg. Metode fra Hb140 er brukt.

I omtale av de enkelte miljøtemaene er det skissert både forventede positive og negative konsekvenser. Konklusjonen er imidlertid at de ulike konseptene vil i stor grad følge samme trasé, og derfor (dersom en ser bort fra de lange tunnelene i enkelte konsept), vil det være lite som skiller konseptene fra hverandre. Som totalvurdering av konsekvenser per konsept sier KVV'en: *De ikke-prissatte konsekvensene vil derfor ikke i stor grad virke inn på valg av konsept, men vil i den totale vurderingen av konseptene være med som bidrag hvis konseptalternativene ellers er sammenlignbare.*

De ikke-prissatte konsekvensene er, med samme begrunnelser utelatt også i sammenstillingen av samfunnsøkonomisk analyse – med henvisning til ny behandling i neste planfase.

Når det gjelder andre virkninger er det omtalt at jernbanekonseptene vil kunne føre til økt press på boligutbygging rundt stasjonene, mens vegkonseptene vil spre presset slik at utbyggingspresset i større grad vil gjelde dyrka mark.

KS1:

Kvalitetssikrer har også brukt metode fra Hb140 er også benyttet til verdsetting av ikke-prissatte effekter. I tillegg har kvalitetssikrer gjennomført egen analyse som behandler effekten av regionale virkninger som ikke-prissatt – og gjort en tilleggsanalyse som har prissatt disse.

²⁹ I innledende fase i KVV-prosessen får den som tildeles ansvaret for utredningen et «mandat» fra Samferdselsdepartementet. Dette mandatet legger overordnede rammer for videre arbeid.

Konklusjonen for ikke-prissatte er den samme som Statens vegvesens: *Når det gjelder ikke-prissatte virkninger viser KVU'en at det er lite som skiller konseptene fra hverandre. Derfor er ikke-prissatte virkninger av mindre betydning for valg av konsept.*

Vi ser at KS1 også har valgt flere tema som *ikke-prissatte* virkninger (se figur 32):

	K0+	K1-A	K1-B	K1	K2	K3	K4
Landskapsbilde	0	++	++	0	++	--	--
Nærmiljø og friluftsliv	0	+	+	++	++	++	+++
Naturmiljø	0	-	-	--	0	-	-
Kulturmiljø	--	-	-	---	--	--	---
Naturressurser	-	--	--	--(-)	0	--(-)	---
Gang og sykkel	++(+)	++	++	++++	0	++++	++++
Risiko og sårbarhet	0	+++	+++	++++	+++	+++(+)	++++
Regionale effekter	0	+++(+)	++++	++++	+++	++++	++++
Framkommelighet i rush	+	+++	+	++++	+++	+++	++++

Figur 32: Vurdering av ikke-prissatte virkninger

Det anbefalte konseptet tilsvarer konsept 1 uten store jernbaneinvesteringer eller et tilpasset konsept 3. Denne anbefalingen begrunnes med:

- Konseptet gir positiv netto nytte (NNV) og scorer høyt på de ikke prissatte virkningene, og svarer i stor grad på behovene som er identifisert i KVUen.
- Konseptet vurderes som fleksibelt, i forhold til usikkerheten for fremtidig befolkningsvekst, næringsutvikling og utvikling av befolkningssentra. Anbefalingen avgrenser ikke muligheten for senere å kunne gjennomføre store jernbaneinvesteringer.
- Konseptet tilrettelegger for kollektivtransport (buss), og dermed en mulig overføring til mer miljøvennlige transportformer.

KS1 har redegjort for metode i vedlegg 2 til KS1-rapporten.

Transportløsning for veg/bane Trondheim-Steinkjer

Samfunnsøkonomisk analyse	KVU	KS1(osloeconomics og Terramar)
Prissatte konsekvenser	Egen rapport. RTM og EFFEKT. Beregninger og presentasjon etter Hb140. Unntatt støy og lokal forurensning, som har fått verbal omtale.	
Ikke-prissatte konsekvenser, naturmiljøtema	Egen rapport. Beskrivelse og vurdering, avbøtende tiltak og sammendrag for hvert tema, inkludert kartillustrasjoner. Verdi og omfang er grunnlag for angitt konsekvens. Samla skjønnsmessig vurdering gitt for tema og konsept, på en 9-delt skala. Hb 140 er brukt, men tilpasset plannivå.	Vurderingene som er gjort er akseptable ut fra plannivå.
Annen omtale	Bompengevurdering Tilrettelegging for gående og syklende.	
Regionale virkninger	Egen rapport (COWI). Samlokalisering og agglomerasjon. Verdiskapning er beregnet av parameterne: Arbeidsmarked, sentralisering av næringsliv og arealbruk. Ikke vurdert offentlig virksomhet, reiseliv og kultur. Ikke brukt som økonomisk størrelse i NKA.	Får kreditt som metodeutviklende. Men er usikkert empirisk grunnlag. Vil se om det kan påvirke eventuell rangering av konseptene. Kvalitetssikrer har behandlet disse som både ikke-prissatte og prissatte i egne analyser.
Risiko og sårbarhet	Utført (veileder fra DSB)	Relevant
Fordelingseffekter	Transportkostnader Miljøulemper Ikke gjennomført systematisert kartlegging av fordelingseffekter, men sier noe om omfordeling mellom grupper og innen lokal geografi	Svakhet at interessekonflikter mellom interessenter ikke er drøftet. Spesielt nevnes miljø/arealvern og mertrafikk.
Usikkerhetsvurdering	Utført i forbindelse med Anslag	
Sammenstilling	Ingen samla sammenstilling av konsekvenser. Ikke-prissatte (naturmiljø) konsekvenser er ikke del av beslutningsgrunnlaget.	

For ikke-prissatte konsekvenser (miljøtema) er vurderingen at lite skiller konseptene fra hverandre, og derfor har virkningene mindre betydning for valg av konsept. Er derfor utelatt i sammenstillingen.

E18 Langangen – Grimstad

KVU

I innledningen er arealbruk, natur, rekreasjon, kulturminner og kultur tilgodesett med ca 1/2 side tekst, som del av en beskrivelse av dagens situasjon i planområde.

Miljøkostnader som blir inkludert i prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen er gjort, men lokal støy- og luftforurensning er ikke vurdert på dette plannivået på grunn av manglende geografisk presisjon i konseptene. Konseptene er rangert for miljøkostnader, som vist i figur 33.

	Utslipp	Kostnad	Rangering klima
0-konseptet	0	0	2
Konsept 2 - Mindre utbygging	0	0	2
Konsept 3 - Kollektivkonseptet	-	-150 mill	1
Konsept 4 - 4-felt i dagens trasé	+	+450 mill	3
Konsept 5 - Stamvegkonseptet	+	+550 mill	4
Konsept 6 - Bykonseptet	+	+520 mill	4

Figur 33: Miljøkostnader og rangering

Videre er det angitt størrelser for usikkerhet knyttet til miljøkostnadene for konseptene, men rapporten sier at det er vanskelig å vurdere om nytten overvurderes eller undervurderes. Hovedårsaken til dette er at forenklinger i beregningsmetoden når det gjelder endringer i kjøremønster. For kollektivkonseptet har det ikke vært mulig å regne på nytten av økt frekvens på ekspressbussene.

For ikke-prissatte konsekvenser (de 5 miljøtemaene) ble det i første omgang kartlagt et arealbehov pr konsept, for videre vurdering av konfliktpotensial. De ulike konseptene ble antatt å ha et ulikt arealbeslag, som vist i tabell 34, og derfor vurdert til å ha konfliktpotensiale i ulike «korridorbredder».

	Utslipp	Kostnad	Rangering klima
0-konseptet	0	0	2
Konsept 2 - Mindre utbygging	0	0	2
Konsept 3 - Kollektivkonseptet	-	-150 mill	1
Konsept 4 - 4-felt i dagens trasé	+	+450 mill	3
Konsept 5 - Stamvegkonseptet	+	+550 mill	4
Konsept 6 - Bykonseptet	+	+520 mill	4

Figur 34: Konsept - "korridorbredde" - arealbeslag

Verdien av de ulike temaene ble, med enkelte unntak for undertemaene, gitt lik vekt i den samlede rangeringen. Deretter er temaene rangert innbyrdes i en sammenstilling, der hovedtemaene er tillagt lik vekt. Til slutt er det gjort en samlet oppstilling, ved hjelp av rangering og fargekoding:

Konsept	Trafiksikkerhet	Reisetid godstransport	Reisetid tjenestey arbeidsreiser	Reisetid fritidsreiser	Forutsigbarhet	Prissatte virkninger	Ikke-prissatte virkninger	Klimautslipp
0-konseptet	6	4	2	4	4	1	1	2
Mindre utbygging	4	4	2	4	3	2	2	2
Kollektivkonseptet	5	4	1	5	3	4	2	1
4-felt i dagens trasé	1	3	3	3	2	4	3	3
Stamvegkonseptet	2	1	5	2	1	3	4	4
Bykonseptet	3	2	4	1	1	5	5	4

Figur 35: Sammenstilling, rangering mellom konseptene

KVU'en anbefaler til slutt å gå videre med konsept 4. Av sammenstillingen ser det tilsynelatende ut som dette vil være «den gyldne middelveg», med klart overvekt av gule felter, og bare ett rødt felt.

KS1:

Kvalitetssikrer er enig i dette, og anbefaler også konsept 4 som det beste.

I forhold til samfunnsøkonomisk analyse påpeker kvalitetssikrer at avbrudd i trafikkflyten normalt ikke inkluderes i veietatens nytte-kostnads-analyser. Siden «forutsigbarhet» er et av de utløsende behovene for denne KVU'en forventes minimum en systematisk, kvantitativ informasjon om dagens situasjon. Dette burde vært gitt i form av et påslag i nytte. Det burde også etterspørseffektene for langdistansetraffikk vil også trolig være betydelige.

Det er grunn til å anta at kvalitetssikrer etterlyser flere prissatte konsekvenser, eller en omtale av hvordan disse konsekvensene kan tenkes å bidra til netto nytte.

Når det gjelder ikke-prissatte konsekvenser spesielt sier kvalitetssikrer:

Kvalitetssikrer oppfatter analysen av ikke-prissatte effekter som grundig. Det er gjort et godt stykke arbeid i å samle inn datamateriell og det er gjort en vurdering av en rekke ikke-prissatte konsekvenser ved bygging av nytt transportsystem. Kvalitetssikrer mener analysen er godt utført, men stiller spørsmålsteget til deler av metoden.

Kritikken mot metoden handler i hovedsak om at det ikke skilles mellom «konsekvensgrad» for de ulike konseptene. I stedet blir det gjort en rangering, som ikke nødvendigvis gjenspeiler konfliktnivået.

Kvalitetssikrer mener at kombinasjonen av breddevalg på korridorene, at alt berørt areal er

satt til like viktig og at det ved rangering ikke er sett på konsekvensgrad, gjør at de konseptene som er vurdert med breiest korridor mer eller mindre automatisk kommer dårligst ut selv om det ikke nødvendigvis er disse som har mest negativ ikke-prissatt effekt.

De ikke-prissatte konsekvensene er ikke fulgt av en vurdering av usikkerheter som gjør at de ulike konseptene kan vurderes i forhold til hverandre.

For ikke-prissatte konsekvenser sier kvalitetssikrer eksplisitt:

Ikke-prissatte forhold er ikke tillagt stor vekt i Kvalitetssikrer sin analyse. Etablerte metoder og verktøy for samfunnsøkonomisk analyse av vegprosjekter muliggjør prissetting av stort sett alle vesentlige forhold som bør legges til grunn for et konseptvalg. Analyse og hensyntakelse av ikke-prissatte forhold, som det er i KVU og KU, er selvfølgelig viktig i den videre utforming av valgt konsept.

Kvalitetssikrer har gjort kalkulasjoner og simuleringer knyttet til berørt areal og antall områder, og der det har virket hensiktsmessig brukt mer av skalaen og skilt mellom konseptene ut i fra konsekvensgrad. Konklusjonen er at det ikke er signifikant forskjell mellom konsept 4,5 og 6 når det gjelder ikke-prissatte virkninger. Dersom dette sammenholdes med tabell 35, ser vi at dette tilsvarer rangering 3 (gul), 4 (rød) og 5 (rød).

I KS1-rapporten er det ikke gjort noen særskilt usikkerhetsvurdering av ikke-prissatte konsekvenser, ei heller en sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser.

Til sist – i konklusjon og anbefaling – er det sagt: *For hele strekningen er det viktig å ivareta miljøforpliktelser gjennom å tilrettelegge for god infrastruktur for ekspressbuss.*

E18 Langangen – Grimstad

Samfunnsøkonomisk analyse	KVU	KS1 (Metier og Møreforsk)
Prissatte konsekvenser	Egen rapport (Vianova). RTM og EFFEKT. Beregninger etter Hb140. Unntatt støy og lokal forurensning.	Svak sammenheng mellom RTM og EFFEKT. Mangler ekstra påslag for framkommelighetsproblemer.
Ikke-prissatte konsekvenser, naturmiljøtema	Egen rapport. Beskrivelse, kartillustrasjon og rangering for hvert tema. Hb140 fulgt. Samlet rangering for alle tema. Kort drøftet, men ingen anbefaling følger.	Grundig, godt utført, men stiller spørsmål ved metoden for rangering, «korridor metoden» Ikke egen usikkerhetsanalyse.
Regionale virkninger	Arbeidspendling og handelsomland er verbalt omtalt.	Mangler kvantitativ/kvalitativ omtale av pålitelighet/forutsigbarhet (knyttet til prosjektutløsende behov).
Fordelingseffekter	Nyskapt trafikk, lettere og raskere å pendle. Bedre tilgang til ulike «tilbud». Økt reiselivssatsing. Næringslivet får utvidet arbeidsmarkedsregion og bedre tilgang til flyplass. Forenkler kontakt, lavere transportkostnader, spart tid og bedre kapasitetsutnyttelse.	Vesentlige mangler i drøfting. Ikke brukt i anbefaling av konsept. Foreslår oppstilling i forhold til systembrukere: <ul style="list-style-type: none"> • Lokaltrafikk og gjennomkjøring • Næringsliv • Pendlere • regioner
Andre vurderinger for konseptene	Måloppnåelse vurdert Fleksibilitet Usikkerhetsvurderinger	Etterlyser bompengevurdering og gradvis utbygging av delstrekninger for hvert konsept. Mangler ved usikkerhetsvurderinger. «Sideeffekter»
Usikkerhetsvurdering		Generell for alle konsekvenser. Burde vært mer spesifikk.
Sammenstilling	Hvert konsept er sammenstilt verbalt ut fra parametere fra prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Sammenstillingstabell med rangering av parametere.	Den samlede vurderingen inneholder en rekke dobbelttelling og metodisk feil i konseptanbefaling.

Kvalitetssikrer tillegger ikke ikke-prissatte konsekvenser stor vekt i egen analyse (gjelder både naturmiljøtema og fordelingsvirkninger).

E134 Over Haukelifjell

KVU:

I innlendingen er arealbruk, natur, kulturminner, landskap, friluftsliv og rekreasjon omtalt med ei side tekst.

Begrepet ikke-prissatte konsekvenser er ikke nevnt i rapporten. De fem temaene innen miljø er nevnt kort, men ingen er vurdert til å være relevante til å påvirke et konseptvalg. Imidlertid er miljøtemaene tildelt en vektning, definert som en «godhet» og rangert som *meget stor*, *stor*, *middels* og *liten*, for henholdsvis positiv og negativ konsekvens. I samme figur er også mange av virkningene som vanligvis blir prissatt i en samfunnsøkonomisk analyse på dette nivået også vektet innen denne 9-delte skalaen. SVV har valgt å utvide listen av ikke-prissatte konsekvensen, og heller illustrere vektningen i figur 36.

	Tema	Konsept 0	Konsept A	Konsept F	Konsept G	Merknad
1.	Avstand Drammen - Haugesund	0	++++	0	+	
1.	Avstand Drammen - Bergen	0	++++	0	+	
1.	Avstand Drammen - Stavanger	0	++++	++	+	
2.	Køvetid Drammen - Haugesund	0	++++	+	++	
2.	Køvetid Drammen - Bergen	0	++++	0	+++	Konsept har ingen effekt mot Bergensområdet
2.	Køvetid Drammen - Stavanger	0	++++	++	++	
4.	Investeringskostnader full standard E134 Drammen - Haugesund	900 - 1250	37 - 84 mrd.	8 - 11 mrd.	7 - 10 mrd.	NB! I konsept A er det prisar frå Norsk Bane as og erfaringstal frå Jernbaneverket som er låg/høg. Det er <i>ikkje</i> lagt på usikkerhet (det er det på dei andre konsept). I Konsept A er det ikkje teke med Rogfast, Jondal - Sjøfeland etc.
5.	Investeringskostnader min. utbygging	0	23 - 46 mrd.	3 - 4 mrd.	2.3 - 3.1 mrd. (0.9 - 2.1)	I Konsept A er det ikkje teke med Rogfast, Jondal - Sjøfeland etc.
6.	Driftskostnader i høve til 0-alternativ	0	---	--	-	Konsept A er kostbar tillegginfrastruktur.
7.	Køvetidkostnader	0	++	++	++	
8.	Utslepp av CO ₂ og NO _x	0	++++	++	++	Energibruk jernbane diskutert i vedlegg
9.	Ulykkeskostnader	0	+	0	0	
10.	Støy	0	-	0	0	
11.	Landskap	0	0	0	0	Ingen kjent skilnad i høve til 0-alternativ
12.	Nærmiljø og friluftsliv	0	+	0	+	
13.	Naturmiljø	0	0	0	0	Ingen kjent skilnad i høve til 0-alternativ
14.	Kulturmiljø	0	0	0	0	Ingen kjent skilnad i høve til 0-alternativ
15.	Naturressursar	0	0	0	0	
16.	Utrygghetsfølelse	0	++++	+	+	
17.	Ulempekostnader (venting)	0	++++	+++	++	
18.	Kollektiv	0	++++	+	+	
19.	Bompengepotensiale	0	ikkje relevant	--	++	Ikkje muleg å halde krav om 50% bomp-finansiering for konsept F.
20.	Økonomiske ringverknader næringsliv (lokalt)	0	+++	+	++	
21.	Økonomiske ringverknader næringsliv (regionalt)	0	++++	++	++	

Figur 36: Samfunnsøkonomiske effekter i KVU for Ev134 Vågsli-Røldal-Grostøl

KS1:

Kvalitetssikrer mener manglende prissetting gir den samfunnsøkonomiske analysen og sammenstillingen begrenset verdi. Likevel hevdes det at *de ikke-prissatte konsekvensene er vurdert som ikke avgjørende for valg av konsept, og er derfor ikke vurdert i detalj*. Siden kvalitetssikrer har gjort egne analyser for prissatte konsekvenser, og Hb140 er omtalt i samme avsnitt, må dette utsagnet trolig tolkes som ikke-prissatte her refererer til håndbokens 5 naturtema.

Metodikken (samfunnsøkonomisk analyse fra Hb140) er imidlertid ikke fulgt i den forstand at en har prissatt effekter som erfaringsmessig kan prissettes, eller sammenveid prissatte og ikke-prissatte effekter i en samfunnsøkonomisk analyse³⁰.

Kvalitetssikrer mener det ikke er gjennomført en reell samfunnsøkonomisk analyse, og at den metodiske tilnærmingen som er brukt primært bør benyttes for effekter en ikke har grunnlag for å kvantifisere. Sammenstillingstabellen er heller ikke supplert med en verbal drøfting der samlet nytte skal vurderes opp mot kostnader.

Under overskriften *ikke kvantifiserbare effekter* (Terramar AS og Asplan Viak AS 2011, 31) refererer kvalitetssikrer til at ikke-prissatte effekter *kan være direkte knyttet til vegsystemet og de fysiske inngrepene i natur- og kulturmiljø, eller det kan være effekter som er mer indirekte som for eksempel virkninger for næringsliv/næringsutvikling*. Det påpekes at det ikke er utført ringvirkningsanalyse for næringslivet.

Kvalitetssikrer har konkludert med at ikke-kvantifiserbare effekter trolig bare har marginal betydning for måloppnåelsen, og derfor ikke gjort egne vurderinger ut over intervju/samtale med NHO Rogaland og Rogaland og Hordaland fylkeskommuner (også høringsuttalelser), og satt opp sin egen tabell:

Ikke-prissatte eff.	Kommentarer
Landskapsbilde	De alternative konseptene er innenfor samme landskapsområde. Gitt at man finner alternativ plassering av tunnelmasser også for konsept F, er det på et overordnet nivå ikke mulig å skille mellom konseptene.
Nærmiljø og friluftsliv	Konsept G er mest gunstig for utfart til hytteområdene fra byene på Vestlandet. Konsept F vil ikke gi vesentlig bedre tilgang til de mest benyttede friluftsområdene i dag.
Kultur- og naturmiljø	Forholdet til villrein vil i henhold til KVU ikke være konfliktfylt, verken for konsept G eller F. Kulturminner langs konsept G er registrert og det er i henhold til KVU ikke avdekket konflikter. For konsept F er det ikke gjennomført tilsvarende registrering, men den nye traseen går i hovedsak i tunnel, og vil sannsynligvis ikke være i konflikt med kulturminner eller kulturmiljø.
Naturressurser	I henhold til KVU er man ikke kjent med at noen av konseptene vil være konfliktfylte mht. verdifulle naturressurser.
Regional næringsutvikling	Konsept G vil gi reduserte kostnader for næringslivets transport, i første rekke mellom Haugalandet og Østlandet, noe som kan gi ringvirkninger i form av økt aktivitet. Tilsvarende gjelder for konsept F, men i noe mindre grad. Tiltaket vil også kunne ha positive effekter for lokalt næringsliv, for eksempel reiselivsnæringen, pga. bedre tilgjengelighet, spesielt i vintersesongen.

Figur 37: De viktigste ikke-kvantifiserbare effektene

³⁰ TerramarAS og Asplan viak AS (2011): Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) E134 Haukelifjell

I den grad dette ikke er en omfordeling fra annen næringsvirksomhet, vil dette representere en tilleggsnytte utover det som inngår i de kvantifiserte besparelsene for næringslivet (Terramar AS og Asplan Viak AS 2011, 48).

E134 over Haukelifjell

Samfunnsøkonomisk analyse	KVU	KS1 (Terramar, Asplan Viak)
Prissatte konsekvenser	Ikke gjennomført etter Hb140. med utgangspunkt i mål/krav til konsept er det gitt verdier for investeringskostnader	
Ikke-prissatte konsekvenser (naturmiljø)	Mangler utredning, men noen deltema er omtalt.	Vurderingene omfatter bare lokale forhold for ikke-kvantifiserbare effekter på strekningen Vågsli-Grostøl.
Andre konsekvenser	Har kvantifisert verdier for kjøretid, driftskostnader, kjørekostnader, miljøutslepp, ulykkeskostnader, støy, utrygghetsfølelse, ulempekostnader (venting), kollektiv, bompengepotensiale, rangert med «godhet» for hvert tema (---, --,, +++).	Mangler prissetting av redusert reisetid og kjørekostnad.
Regionale virkninger	Har kvantifisert økonomiske ringvirkninger, både lokalt og regionalt. Rangert med «godhet».	Ikke gjennomført ringvirkningsanalyse for næringslivet ³¹
Fordelingsvirkninger	Geografisk, individ/kollektiv	Interessekonflikter ikke kartlagt.
Risiko og sårbarhet		
Usikkerhetsvurdering	Generell: <i>...stor usikkerheit om dei fleste parametre i evalueringsgrunnlaget.</i>	
Sammenstilling	Prissatte og prissatte er ikke sammensatt/veid i en samfunnsøkonomisk analyse. Ikke supplert med verbale drøftinger.	Ikke gjennomført reell samfunnsøkonomisk analyse. Beregner ikke netto nytte. Burde i det minste vist en kost-virkningsanalyse supplert med ikke-prissatte virkninger.

For ikke-prissatte miljøeffekter er det bare 0 og + fra skalaen som er brukt. Dette skiller seg klart fra vurderinger i andre KVU'er.

KVU'en har fokus på virkninger i forhold til mål/krav til konseptene – ikke på å tilfredsstille kravene til samfunnsøkonomisk analyse.

³¹ Foreligger en deltemautredning om lokale og regionale virkninger for konsept G (Norconsult, 2007)

E39 Aksdal-Bergen

KVU:

I innledningen er arealbruk, landbruk, natur, kultur og rekreasjon tilgodesett med knappe 2 sider, som del av ein beskrivelse av dagens situasjon i planområde.

I del om samfunnsøkonomisk analyse er hvert av de 5 miljøtemaene for ikke-prissatte konsekvenser behandlet hver for seg. Metode fra Hb140 er brukt, men forenklet.

Utgangspunktet har vært en teoretisk veglinje, og temaene er vurdert og «kvantifisert» innenfor en buffersone på 1 km. Deretter er alternative traseer kort oppsummert innen tema, og verste og beste er angitt.

Samla vurdering av ikke-prissatte konsekvenser er oppsummert som «konfliktnivå»

Alternativ	K1	K2	K3	K4A	K4C	K5A	K5B
Landskapsbilete	0-alterna-	Lågt	Høgast	Moderat	Moderat	Høgt	Høgt
Nærmiljø/friluftsliv	tivet – dvs saman- liknings- alternativ	Lågt	Høgast	Moderat	Høgt	Moderat	Moderat
Naturmiljø		Lågt	Høgast	Moderat	Høgt	Høgt	Høgt
Kulturmiljø		Lågt	Høgast	Moderat	Høgt	Moderat	Moderat
Naturressursar		Lågt	Moderat	Moderat	Moderat	Høgt	Høgast

Figur 38: Samla vurdering av ikke-prissatte konsekvenser, E39 Aksdal-Bergen

Videre inneholder KVU en sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser for hvert konsept/konseptalternativ.

Dette munner ut i en tilråding, relatert til ikke-prissatte konsekvenser:

På grunn av negative konsekvenser for kulturmiljø, landskap, naturmiljø og nærmiljø (bumiljø og kystlinje) tilrår Statens vegvesen å gå bort fra konsept K3 (ytre konsept).

I tillegg til omtalen i KVU er det laga en egen utredning om ikke-prissatte konsekvenser, som vedlegg til rapporten.

KS1:

I KS1 rapporten er det mange kritiske merknader til hvordan metoden er nyttet, selv om hovedkonklusjonen fra KVU om å droppe konsept K3 grunnet for store inngrep i naturmiljø får tilslutning. Kritikken handler både manglende forankring i mål og krav, og om bruk av metode:

Metoden går ikke inn på virkningenes verdi og omfang, men vurderer hvert konsepts konfliktpotensialet innen hvert tema. Konfliktpotensial er definert, og behandles, ulikt for

fagtemaene. Fellesnevneren er at det dreier seg om en vurdering av områder som kan bli negativt berørt innenfor en korridor på én kilometer på hver side av den vurderte traseen.

Konfliktpotensialet måles ved antall områder av ulik type, lengde eller areal av områdene som kan bli berørt. Hvor i den definerte korridoren et konfliktområde ligger tillegges ikke vekt.

Resultatet av metoden som er brukt er da bl. a. at virkningene ikke er vektet, men gjør en enkel rangering som ikke sier noe om størrelsesforholdet. For eksempel om et alternativ har tusen områder med potensial for konflikt, mens et annet har tre slike områder og det tredje ingen, vil det tredje bli rangert som best, det andre nestbest og det første som verst. På denne måten blir størrelsene kamuflert, eller sagt på en annen måte, det viktige risikerer å drukne i det uviktige. Hvor langt fra den mest sannsynlige veglinjen den potensielle konflikten befinner seg blir heller ikke vurdert.

Utredningen mangler også en avveining mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger, og ingen anbefaling av beste alternativ. Metoden får imidlertid et stort pluss for å være GIS³²-basert. Den tar i bruk offentlige GIS-baserte databaser som inneholder en rekke forhold som «åpenbart er av stor betydning for konseptvalg i samferdselssammenheng»³³. Det presiseres imidlertid et behov for å vurdere også annen vesentlig informasjon enn den som finnes i GIS-databaser, for eksempel å gi en vurdering av hva motstandere og tilhengere av ulike alternativer vil trekke fram.

Totalt sett vil denne metoden ikke gi garanti for at resultatet er i tråd med samfunnets preferanser. Ei heller at det ikke er logisk selvmotsigende. Dovre/TØI argumenterer for at dette er en uheldig framgangsmåte. *Resultatet er at ikke-prissatte virkninger ikke får påvirke konseptvalget på en klar og tydelig måte*³⁴.

KS1 rapporten nevner manglende omtale av ubehag som flere har ved å kjøre i tunneler, og Forsvarets reservasjon mot flytebro over Bjørnefjorden som ikke-prissatt konsekvens.

³² GIS = geografiske informasjonssystemer

³³ Dovre/TØI (2012): E39 Akksdal-Bergen, Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)

³⁴ Dovre/TØI (2012): E39 Akksdal-Bergen, Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)

E39 Aksdal-Bergen

Samfunnsøkonomisk analyse	KVU	KS1 (Dovre, TØI)
Prissatte konsekvenser	Egen rapport. RTM og EFFEKT. Oppsummert og relatert til hovedmål/krav til konsept.	
Ikke-prissatte konsekvenser (naturmiljø)	Egen rapport, SVV og Asplan Viak. Ikke fulgt Hb140, men vurdert potensielle virkninger innenfor en «korridor» i hvert konsept. Deretter rangert.	Temainndeling som Hb140, men datainnsamling fra GIS-baser får ros. Kvantifisering og rangering etter «korridor»-prinsippet blir kritisert.
Regionale virkninger	Senter for næringslivsforskning AS (Norges handelshøyskole) har beregnet og tallfestet mernytte for bo- og arbeidsmarkedet for ferjefritt samband på Vestlandet. Ikke lagt til netto nytte.	Kvalitetssikrer kaller dette ringvirkninger i arbeidsmarkedet – mernytte, og har lagt dette til netto nytte.
Andre virkninger	Ringvirkninger både for offentlig og privat næring for ressursutnytting, omfordelingseffekter både lokalt og regionalt, parkeringsrestriksjoner og bompenger er nevnt – men ikke drøftet.	Savner omtale av Forsvarets aktivitet i Bjørnefjorden. Ikke redegjort for vekst/nedgang i kommuner eller interessekonflikter
Usikkerhetsvurdering		
Sammenstilling	Hvert konsept er presentert med oversikt over prissatte, regionale virkninger og ikke-prissatte.	
Usikkerhetsvurdering	Gjennomført for en rekke faktorer	

Konsept 3, ytre linje over Austevoll er forkasta fordi ikke-prissatte konsekvenser (naturmiljø) er vurdert til å være for store.

*E18 Knapstad – E6 i Follo***KVU:**

Natur og miljøverdier er introdusert med vel en side tekst, i tillegg til en illustrasjon over grøntstrukturen i Osloregionen.

I kravkapittelet (Statens vegvesen 2008, 33) er det gjengitt 3 krav som er rangert:

1. Absolutt krav: reisetidsreduksjon
2. Sterkt ønskelig krav: behov og krav fra Miljøverndepartementet; Marka skal ikke berøres av konseptet.
3. Andre krav: knyttet til behovsanalysen og krav fra andre myndigheter. Dette gjelder reduksjon av klimagassutslipp, redusert vekst i privat bilbruk, økt andel kollektivreisende, unngå inngrep i viktige natur-, friluftslivs- og rekreasjonsområder, begrense inngrep i dyrka mark og fleksibilitet mht. utvikling av transportsystemet.

Etter en vurdering av konseptene i forhold til krav er konklusjonen at bare absolutt og sterkt ønskelig krav er med videre. Dette innebærer at miljøtemaene og fordelingsvirkninger (andre krav) i hovedsak blir utelatt som indikatorer, med følgende unntak:

- Marka – gjelder den geografiske plasseringen, der konsept 4a og 4b vil medføre inngrep i Marka.
- Nedbygging av dyrka mark.

I forhold til kravoppnåelse er følgende tabell gjengitt, som en oppsummering:

Reduksjon av klimagassutslipp	Reduksjon av klimautslipp Endring i forhold til konsept 0	0	0	0	0	0	0	0	?
Redusert vekst i privat bilbruk	ÅDT Snittet Follo – Indre Østfold	14000	14600	14700	14100	14700	14800	14400	14600
Økt andel kollektivreisende mellom Indre Østfold/ Follo og Oslo	Kollektivandel strekningen Mysen – Oslo S i fylkesgrensa Østfold – Akershus (%)	18 %	som 0	som 0	21 %	som 0	som 0	som 0	21 %
Unngå inngrep i viktige natur-, friluftslivs- og rekreasjonsområder	Konflikt med Marka	0	++	++	++	++			++
Begrense inngrep i dyrka mark	Daa dyrka mark som bygges ned (daa)	0	240	500	0	300	80	110	som 1a
Fleksibilitet mht. utvikling av transportsystemet	Mulighet for etappevis utbygging (veg)		++	++	0	+			++

Figur 39: Oppnåelse av kravene (grønn er best, blå er dårligst, hvit er middels)

Det er ikke diskutert usikkerhet i forhold til ikke-prissatte konsekvenser, og ikke gjengitt en sammenstilling i forhold til prissatte konsekvenser.

KS1

Kvalitetssikrer (Dovre/TØI) påpeker også at KVU mangler en samfunnsøkonomisk beregning, som fører til at konseptenes egenskaper ikke synliggjøres fullt ut og vanskeliggjør konseptvalget i KVU.

For de ikke-prissatte konsekvenser er det valgt å ta utgangspunkt i KVU'ens identifisering av krav til tiltaket som ikke allerede er kvantifisert i nytteberegningene. Kvalitetssikrer sin oversikt og rangering for ikke-prissatte er gjengitt i figur 40.

Alternativer	1a	1b	3a	4a	4b
Reduksjon av klimagassutslipp	0	0	0	0	0
Redusert vekst i privat bilbruk	0	0	0	0	0
Økt andel kollektivreisende	0	0	0	0	0
Knutepunktsutvikling	0	0	0	0	0
Unngå inngrep i viktige natur-, friluftslivs- og rekreasjonsområder*	0	-	-	---	----
Begrense inngrep i dyrket mark	-	--	--	-	0
Fleksibilitet mht. utvikling av transportsystemet (mulighet for etappevis utbygging)	+++	++	++	0	0
Utvikling av et fleksibelt transportsystem	0	0	0	-	-

* prioritert krav knyttet til Markagrensa

Figur 40: Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser (krav)

Vurderingen av ikke-prissatte konsekvenser (krav) er i hovedtrekk lik den som er utført i KVU.

Den sammenfattende vurderingen er at anbefalingene for trasévalg ikke skiller seg vesentlig fra KVU. Endringen er at ett konsept fra KVU er forkastet med begrunnelse at det ikke oppfyller krav til redusert reisetid. Ett konsept som ble forkastet i KVU er tatt med i KS1. Ingen av disse endringene er framkommet med begrunnelse i ikke-prissatte konsekvenser.

E18 Knapstad – E6 i Follo

Samfunnsøkonomisk analyse	KVU	KS1 (Dovre, TØI)
Prissatte konsekvenser	Transportmodeller og EFFEKT er utgangspunkt. Noen forenklinger. Har forutsatt oslopakke3. Oppgir bare nytteverdier	Kvalitetssikrer mener forenklingene er egnet på forstudiestadiet.
Ikke-prissatte konsekvenser (naturmiljø)	«konflikt med Marka» og «nedbygging av dyrka mark» er egne indikatorer. Egen rapport. Hb140 er utgangspunkt og hvert deltema er oppdelt i undertema, som er verdsatt. Mangler verdsetting for hvert tema, og mangler da også sammenstilling.	Utvider ikke-prissatt til: <ul style="list-style-type: none"> • Reduksjon av klimagassutslipp. vekst i privat bilbruk • Økt andel kollektivreisende • Knutepunktsutvikling • Unngå inngrep i viktige natur-, friluftslivs- og rekreasjonsområder (ex. Marka) • Begrense inngrep i dyrka mark • Flexibilitet mht utvikling av transportsystemet (etappevis utbygging) • Utvikling av et fleksibelt transportsystem
Usikkerhetsvurdering	Gjort for prissatte	Gjort for trafikkvekst
Sammenstilling	Sammenstiller nytte og mål/krav. Oppgir kostnader pr. konsept i egen tabell.	Kritiserer manglende sammenstilling som ikke synliggjør fullt ut konseptenes egenskaper og vanskeliggjør konseptvalg.

10.3 Vedlegg 3 Intervju, oppsummeringer

10.3.1 Intervjuguide

Intervju med:

Sted:

Tid:

Bakgrunn KVVU:

Konseptvalgutredninger i samferdselssektoren

I hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte??

I hvilken grad følges metodikken i Hb140?

Syns du at metodikken basert på verdi, omfang og konsekvens er ok, eller har du andre forslag?

Syns du dette gir et tilstrekkelig bilde av konsekvensene?

Hvilke hovedgrunner mener du gjør at ikke-prissatte konsekvenser blir behandlet så ulikt fra KVVU til KVVU?

I hvilken grad fungerer behandlingen av natur/kulturmiljø-temaene som beslutningsstøtte?

Har du forslag til endringer??:

Syns du antall ikke-prissatte tema burde vært flere?

Hvordan syns du sammenstilling av konsekvenser blir presentert?

Syns du behandlingen av regionale virkninger (fordelingsvirkninger) er tilfredsstillende?

Hva mener du er hovedgrunnen til at virkninger i KVVU'ene blir så forskjellig presentert?

Syns du utredningen gjør tilstrekkelig rede for og/eller vurderer relevante forhold som ikke tallfestes i NKA?

Hva burde vært annerledes i utredningen av konsekvenser?

Tror du prising av avbøtende tiltak i anslag kan representere dobbelttelling i ikke-prissatte konsekvenser?

Sammendrag:

Intervjuene er anonymisert.

Intervju med respondent nr 1,

Hovedutfordringen med ikke-prissatte som beslutningsstøtte er at dette skal være på overordna nivå der tiltaket ofte bare er omtrentlig definert/planlagt, og usikkerheten er stor.

KVU vil naturlig ta utgangspunkt i transportbehovene som skal løses. De "ikke-prissatte behovene" vil da være forhold som ofte er til hinder for tiltak. Innenfor et konsept vil det som regel finnes varianter/alternativer både for tiltaket og avbøtende tiltak. Dette må avklares på senere plannivå (kommunedelplan). Jeg tror denne usikkerheten/åpenheten bidrar til at det ofte er vanskelig å vektlegge de ikke-prissatte temaene på KVU-nivå. Etter mitt syn trenger vi en noe enklere tilnærming enn Hb140 – og vi trenger å fokusere aller mest på «absolutte» konsekvenser, som kan/bør stoppe et konsept. Andre kan avbøtes. Spesielt viktig for streknings-KVU. De inneholder ofte mer irreversible valg. Bypakkene er mer strategiske og er åpnere for endring.

Metodikken med bufferløsning/korridor utfra en valgt linje er også problematisk. Vi ser ofte at det blir endra forutsetninger i neste planfase

Min oppfatning er at KS1-konsulentene i mindre grad ser på *ikke-prissatte konsekvenser*.

Høringsrunden gir innspill, men som regel lite på ikke-prissatte.

Regionale virkninger og fordelingsvirkninger er lite omtalt, men tilstrekkelig. Disse bør gjerne ha større plass i en strekningsvis KVU enn by-KVU, fordi disse oftere handler om regionforstørring og å knytte sammen by og land.

Et tankekors ift. metodene og modellene våre er at de ikke alltid gjenspeiler offisielle holdninger og politikk om transport i by (NTP mv). Som eksempel vil en biltunnel mellom Arna og Bergen sentrum gi betydelig nyskapt biltrafikk og være svært nyttig i den prissatte NK-analysen. Økt trafikkarbeid i Bergen sentrum og undergraving av reisetidsfordelen for toget, vil være på tvers av det som er uttalt transportpolitikk for byområdene.

Intervju med respondent nr 2.

Behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser er et skuebrød, og fungerer ikke.

I KVU blir systematikken i Hb140 fulgt, men vi bruker ikke beregningsmetodene slavisk. Dette med å tenke seg veglinja som en korridor kan tvert imot være farlig, for det gjenspeiler ikke den virkelige risikoen for konsekvenser. Den endelige veglinja kan godt ende med å sno seg utenom

vesentlige konflikter. Det viktige er å kunne si noe om volumet av konsekvenser, slik at vi deretter kan si noe om sannsynligheten for konflikter.

Slik vi har brukt metoden har vi synsa ut fra noen faktorer som er kjente, opplysninger fra naturmyndigheter eller anna grunnlag som vi legg i bunn. Behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser vil være påvirket av personer, og vi har ulike tradisjoner i ulike regioner. Det er ingen fasit. KVVU'ene er forskjellige også fordi det er ulike retningslinjer for by- og streknings-KVVU.

Innspill kjem i høringsrunden, men mange off. instanser følger ikke med før i seinere planfaser. Kunne vært lurt å få de mer engasjert i utredningsfasen.

Ikke-prissatte konsekvenser blir tilstrekkelig utreda. Det er de prissatte som er problemet. Det er ikke rett å prissatte så mye som vi gjør. Eller riktigere – så mye som Samferdselsdep/Finansdep vil vi skal prise. Regnemåten prioriterer konsept som har låge investeringskostnader og framtidige høge vedlikeholdskostnader framfor de med høge investeringskostnader og lave framtidige drifts- og vedlikeholdskostnader. Dersom vi lager oversikt over størrelsen på de største og viktigste konsekvensene er det mer riktig å presentere de med ei vekting på den nidelte skalaen som Hb140 bl.a. inneholder for ikke-prissatte konsekvenser. Da vil beslutterne måtte vurdere og tenke mer selv. Det viktige er å kunne relatere konseptene til hverandre, og transparens i beslutningsgrunnlaget er viktig for ikke å skjule effekter i et regnestykke.

Hovedproblemet er at de prissatte konsekvensene blir presentert som eksakte tall - og dette er bare tull. Dersom vi endrer på noen parametre er plutselig alle konsept lønnsomme. Det hadde vært bedre å bruke et spenn i inngangsparametrene til EFFEKT, slik som i anslag³⁵. Da hadde vi fått fram usikkerheten også.

Det er moralsk vanskelig å kostnadsberegne et liv. Alvorlige skader er ok, men ikke liv. Det blir også feil å regne miljøkostnader ut fra «sertifikatpriser». Det inneholder ikke belastningen CO2 påfører oss. Tvilssomme/usikre priser kan ev. komme i vedlegg.

For regionale virkninger jobbes det med å utvikle modeller. Trafikkmodeller gir prognoser, og på grunnlag av sonedata kan vi designe ulike scenarier. Vi er interessert å måle den samfunnsøkonomiske utviklingen. Slik det er nå bruker vi trafikk og trafikkøkning som indikator. Men det er ikke mer trafikk vi ønsker. Det vil si at vi måler på et symptom, og ikke på det vi egentlig ønsker, nemlig samfunns(økonomisk) utvikling.

Det vi har beskrevet før (for regionale virkninger) er uhyre tynt.

³⁵ Når det gjøres kostnadsanslag for vegprosjekt i Statens vegvesen gis priser med lav, sannsynlig og høy verdi, for å ta høyde for at prisene kan variere fra prosjekt til prosjekt. Dette er godt forklart i Håndbok 217 Anslagsmetoden.

Generelt har i dag individuelle interesser, eller andre spesielle hensyn (biologi, arkeologi, zoologi etc.), fått for stor innvirkning i forhold til de overordna samfunnsinteressene. Tidligere var det omvendt. Det er likevel viktig å unngå, minimalisere, eller kompensere når vi kan det. Men dette er å gå for tidlig ned i detaljer.

I utredningene er det viktig med de små prosessene. Sidemannskontroll, gjerne tverrfaglig, med uhilda personer og med andre synsvinkler er viktig. Arbeidsmåte som var mer brukt før, med store kart og tverrfaglige diskusjoner er egna for et overordna perspektiv som KVVU. Det viktigste er ikke konklusjonene, men materialet som vert framskaffa.

Det å ikke investere i eksisterende 0-alternativ vil også over tid være å redusere nytten. Det er viktig å vise mulig utvikling. Hb140 er på feil nivå, sammen med EFFEKT. Disse passer til seinere plannivå der detaljeringen er større.

Intervju med respondent nr. 3

Behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte handler om detaljer versus det overordna nivået. På mange måter skal de nasjonale verdiene ivaretas. Dette løses ikke ved å oppsummere forekomster i en korridor. Dersom en vei skal krysse øya Reksteren bør vi i stedet spørre om det er nasjonale verdier eller andre viktige konsekvenser som kan stoppe dette prosjektet. Det blir feil å bruke store summer på for detaljerte utredninger som ikke gir et godt beslutningsgrunnlag. Da er det bedre med en lettfattet oversikt som angir de ulike temaene ved «høg», «moderat» og «ingen» konflikt, med noe forklarende tekst.

Det som treng omtale er konsekvenser som er verdsatt høgt nok til å stoppe prosjekt, eller gi andre viktige konsekvenser som er viktige for beslutningen. Dette skal være faguttaler, men med vegfaglig erfaring, slik at detaljer ikke blir overfokuset. Og det kan absolutt være nødvendig å kvalitetssikre enkeltområder. I tillegg er det viktig å få frem hvilke områder /tema vi må ta spesielt hensyn til i videre planlegging.

Det viktigste i materialet er at de som skal ta beslutninger forstår innholdet. De prissatte konsekvensene er ikke sannheten, og blir for mye vektlagt. De overskygger måloppnåelsen for konseptet.

For fordelingsvirkninger/regionale virkninger er det viktig å ta tak i *behov*. Det blir lagt ned mange ressurser i behovsanalysen, som skal si noe om *hva vi skal løse*. Dette kan lett forsvinne når tallene blir rådende. Vi må vektlegge å følge *behovene* gjennom hele prosessen. Dette kan være både lokale-, regionale- og nasjonale behov (og mål).

Andre fordelingsvirkninger påvirker for eksempel pendlingsomland, arbeidsmarked, næring og eksport. Dette kan være viktig å nevne, men er politiske prioriteringer.

Skrivemalen er god. Det er greit å ha et utgangspunkt å forholde seg til. Når den ikke er detaljert gir det rom til å tenke selv, og tilpasse til konseptenes egenart.

I utredningene drøfter vi ikke eller utreder virkninger for «tilstøtende» brukere, som flyplasser, sykehus, og annen større industri. Store vegprosjekter medfører strukturendringer i samfunnet som vi må forholde oss til. Dette kan vi nevne, men vi skal likevel styre unna politikk.

Synd at ikke flyplasser blir inkludert. Det er til dels dårlig samordning mellom transportetatene. For eksempel blir det bygd 4-felts motorveg og inter-city-triangelet samtidig – som går parallelt og forsterker sentraliseringen veldig.

At ikke-prissatte konsekvenser blir håndtert ulikt mellom KVVU'ene er til dels styrt av personvalg. Det er ikke krav som styrer hvor grundig den skal være. Det er viktig å sette ambisjonsnivået tidlig, også for regionale virkninger. Behovs- og interessentkartlegging kan være til hjelp. Det er viktig at måloppnåelsen er bestemmende for ambisjonsnivået.

Har god erfaring med samarbeidsgruppe /referansegruppe, med 3-4 møter underveis, med informasjon og presentasjoner og åpent for innspill. Viktig å få med NHO, LNF, NAF, transportører, Naturvernorganisasjoner, syklistene og unge.

Om ikke-prissatte konsekvenser skal utvides i omfang bør ekstremvær bli med, og omtale av lenker og sårbarhet er viktig. Andre viktige tema kan være arbeidsmarked, framtidige påkoblingsmuligheter, planlegging/byggetid for de ulike konseptene og Kystverket ved fjordkryssing. (forsvaret er spesielt for Bjørnafjorden siden de har den som øvingsområde)

Viktig at resultatet presenteres godt oversiktlig. Gjerne med pluser og minuser, for å billedliggjøre og stimulere til egne tanker og vurderinger. Dette må følges av en tilrådning, i en tekst.

En god løsning er en sammenstillingstabell med oversikt over de viktigste konsekvensene, både prissatte og ikke-prissatte, sammen med andre nøkkelopplysninger som vi erfaringsmessig vet kan ha betydning, for eksempel tunnallengder eller vanskelige klimasoner. Dette vil være en «utvidet» samfunnsøkonomisk sammenstilling, med innhold som er beslutningsrelevant.

Intervju med respondent nr. 4

Når det gjelder kartlegging av ikke-prissatte konsekvenser er en felle om en blir for detaljert i en KVVU.. Fagfolk kan lett det, fordi det kan være vanskelig å ta inn at dette ikke er en plan med et gitt plannivå, men en første *utredning på konseptnivå*.

Behovet for KVVU har oppstått fordi Finansdepartementet vil ha kontroll med store investeringer over 750 mill. KVVU er grunnlag for kvalitetssikring gjennom KS1 ordningen. Valg av konsept for videre planlegging gjøres av regjeringen på bakgrunn av et regjeringsnotat. Grunnlaget for

regjeringsnotatet er KVVU-rapporten, KS1-rapporten og høringsuttalene knyttet til KVVU-rapporten. I dag er det beløpet på 750 mill kr som er styrende for om det blir satt i gang KVVU. Dette er ikke alltid fornuftig fordi det i enkelte tilfelle ikke er reelle valg mellom konsept (svært få konsept, like konsept eller åpenbare konsept), for eksempel for verdsarvområdet Nærøyfjorden. Fritak for KVVU må skje gjennom egen søknadsprosess.

Utredning av behov, mål og krav er det viktigste. Deretter må man vurdere hvor langt man skal gå for å dekke behovet og beslutningsgrunnlaget. Det er viktig å holde fokus på å avdekke hva som er *problemet* i ulike konsept, hva er *løsningen* og hvordan dette skal *presenteres*. En KVVU skal være en faglig utredning. Det er viktig å stoppe i tide, og ikke bli politisk.

KVVU er Finansdepartementets dokument, men kommer som en bestilling via fagdepartementet (samferdselsdepartementet for vårt vedkommende). Miljødepartementet kommer inn i påfølgende faser, for planlegging etter PBL. Dette er ikke nødvendigvis et godt skille, og bør utredes. Siden kommunene skal være med i senere faser bør status i forhold til Plan- og bygningsloven avklares. Også forholdet mellom stat, fylke og bompengespørsmål er tilbakevendende problem. Men KVVU må være en statlig utredning.

KVVU bør utklare store utfordringer og vurderinger, for eksempel bygging av bybaner eller ikke. For ikke-prissatte konsekvenser i en by-KVVU bør en i hovedsak fokusere på virkninger som kan velte et konsept (som for eksempel i ytterste konsekvens å rasere halve Bryggen i Bergen). Vi har også utfordringer med å tilfredsstille «klimaforliket» og eget ønske om å satse på kollektiv transport.

Tilgjengelige modeller for å regne prissatte virkninger er ikke gode nok. Det ligner mest en transportøkonomisk analyse, og de vegfaglige kvalitetsvurderingene blir svekket. Et vesentlig ankepunkt mot trafikkmodellene og inngangsparametre. Når fagfolk mener tallene blir så usikre at det nesten er uforsvarlig å bruke trafikkmodellene vil ikke politikere ha forutsetninger for å vurdere innholdet heller. Kvaliteten i de prissatte konsekvensene er da ikke god nok. Dersom vi skal bruke samferdsel som grunnlag for samfunnsutvikling og drive dette fram i nyttekostnadsanalyse må vi også prissette forhold som vi før ikke har prissatt. Det gjøres i dag mye arbeid for å forbedre modellene for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kost/nytteberegninger – både internt i Statens vegvesen og eksternt av Finansdepartementet og forskingsmiljø.

KVVU er tidligplanlegging som inneholder involvering og informasjon, og bør ha en enklere framleggsprofil og mye kartmateriale. Den er god systematisk, men bør være en klarere vegplanlegging i tidligfasen.

En bør også stille spørsmål som «hvor lang levetid har KVV, og hvor lenge skal en KVV legge premissene?» For både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser vil det være endrede forutsetninger over tid.

Vurderinger for by- og regional utvikling tillegges ulik vekt, og fordelingsvirkninger bør også få større plass i utredningene. De er viktigst for streknings-KVV. Vi skal utrede regionale virkninger, men *regionale virkninger* er et upresist begrep.. Det viktigste er å definere et område og se på virkningene i forhold til det.

Dersom vi skal endre noe i utredningene bør det være

- Forenkle KVV
- Bedre modeller for prissatte
- For ikke prissatte vurderinger (naturmiljøtema), begrense til konsekvenser som kan stoppe et konsept eller er så kostnadskrevenende å avbøte at det trolig ikke er aktuelt.

Hovedhensikten er at en KVV skal være beslutningsgrunnlag for å prioritere mellom konsept. Det er grunn til å spørre seg hvor omfattende et KVV-dokument skal være. Det kan med fordel forenkles.

KS1 ønsker jeg fjernet. Den har utviklet seg til å legge for stor vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og for liten vekt på vegfaglige vurderinger og på kvalitetssikring av arbeidet som SVV har gjort i utredningen. Dette skyldes at KS1 konsulentene står fritt i metodevalg og valg av parametre ved utarbeiding av alternativanalysen.. Vi må svare på mange spørsmål fra KS1-konsulentene..

Intervju med respondent nr. 5

For behandling av ikke-prissatte konsekvenser bruker vi natur/kulturmiljø-temaene og undertema fra Hb140. Dette er ok, og fungerer som en «huskelapp». Men metodikken med pluss-minus er ikke nyttig, fordi vi opererer på et grovere nivå. Linja er ikke eksakt nok, og detaljer blir ikke relevant fordi linja kan flyttes.

Vi har kartlagt for eksempel tap av dyrka mark, sjekket ut vernestatuser i planområde og sårbare landskapsområder. Vi har prosess med kommuner og andre interesseorganisasjoner for å få oversikt over hva de synes er viktig. Dette blir også på en måte en tjuvstart på kommunedelplan.

Når det gjelder å få oversikt over tap av dyrka mark, blir dette en del gjetting, fordi linja ikke er detaljert.. Vi må forenkle opplysninger for å kunne gi et overblikk, og vi må bruke skjønnsmessige vurderinger. Det er gjort gjennomsnittsberegninger for bygging av ny 3-feltsveg med parallell lokalveg og gang-/sykkelveg der traseen kan forventes å gå over dyrka mark

I en KVU er det viktig å finne de konsekvensene som kan velte et konsept eller som linja må utenom. Vi bør klare oss med en tredelt skala for å angi «konsekvenspotensiale»; liten – middels – stor, og grunngi dette i en kort verbal omtale. Deretter rangere disse, etter at vi har sett på de ulike områdene. Usikkerhet i forhold til omlegginger i linja vil bli fanget opp i anslag for investeringskostnader.

Nasjonale føringer må hensyntas, og dette øker investeringskostnadene. Fylkesmannen er påpasselig, spesielt i forhold til dyrka mark, og trussel om innsigelse henger løst. Og NVE har ansvar overfor angående grunnforhold. Kvikkleire kan stoppe et konsept, eller kreve dyre sikringstiltak. Prisen for sikring vil framkomme i prisanslagene. Men det faktum at områder blir tryggere enn før er nok egentlig en positiv ikke-prissatt konsekvens.

I KVU for transportkorridor Trondheim-Steinkjer leverte COWI en prissetting av virkninger av et større arbeidsomland og «fortetting». Denne metoden/regneøvelsen viser seg som positive bidrag til nettonytten for konseptene.

Vi har inntrykk av at noen politikere har tatt standpunkt før tallene og rapporten er klar. De griper også gjerne fatt i enkelte ikke-prissatte konsekvenser som passer til argumentasjonen deres.

Det er vanskelig å fronte de ikke-prissatte konsekvensene i KVU. Vi kan si noe om potensiale for konflikter, men det kan være vanskelig å rangere. Dette fordi det er andre enn vegfaglige hensyn som må tas. I tillegg er KVU-nivået grovt, og det er usikkert hvordan vi forserer et konfliktfylt område.

En forklaring til at ikke-prissatte konsekvenser behandles ulikt kan være om prosjektlederen har vegfaglig eller naturfaglig bakgrunn.

KS1 endrer lite i beslutningene. Kvalitetssikrerne har ofte lite vegfaglig kompetanse, og de har heller ikke alternative verktøy for virkningsberegninger.

Det er utfordrende å sammenstille og presentere resultatene i utredningen. Oversikten vi laget for Trondheim-Stjørdal fikk kritikk for at en del konsekvenser dobbelttelles. I neste KVU brukte vi en verbal sammenstilling.

For regionale virkninger har kritikken handlet om at vi har for liten omtale. Vi har tenkt oss at planområdet er «regionen». For E6 burde vi gjerne ha omtalt virkninger for korridoren ut over planområdet, siden det er hovedbindeleddet mellom nord og sør.

Omtale av regionale virkninger er vanskelig på grunn av flere faktorer. Vi har en usikkerhet i forhold til fakta på dette nivået. Dessuten er vi vegfaglige, og regionale virkninger er på mange

måter et annet fagfelt. Vi bør sette dette oppdraget bort til et annet uavhengig miljø, og ikke utrede det internt i vegetaten.

Alt i alt gir KVVU en rimelig god oversikt over forventede konsekvenser, og som SVV synes er fornuftig. Det er nødvendig å få fram det vi har kunnskap om. Vegnormalstandard gir ofte svært dyre investeringskostnader. En redusert standard er som regel en bedre løsning for flere.

.

KVVU/KS1-prosessen er tidkrevende. Det store utredningsarbeidet med konseptene i KVVUen tok 1,5 år. Og i tillegg kommer KS1 og beslutningen om konseptvalg som tok 1 år.

Intervju med respondent nr. 6

Ser at ikke-prissatte konsekvenser har en tendens til å drukne, på grunn av manglende presisering. For eksempel om veglinja er lagt utenom et sårbart område som «avbøtende» tiltak, inneholder ikke KVVU begrunnelse for dette. Vi ser at fagfolk tar løsninger for gitt, og begrunnelser blir ikke kommunisert.

I praksis ser vi at metode for ikke-prissatte konsekvenser varierer fra en tredelt skala (også gjerne illustrert med farger) til nidelt skala og rangering. Rangering får ikke nyansert størrelsesforhold mellom konsekvensene, og kan være uheldig. I hovedsak bør en femdelt skala være greit. Vi må tørre å være tydelige, og det vesentligste er å begrunne vårt syn.

I praksis kan godt en gruppe på 3-4 stk med bred og tverrfaglig kompetanse stå for utredningen av de ikke-prissatte konsekvensene, som vi baserer på eksisterende kunnskap. Det handler om å finne sentrale temaer. I mål/krav nevnes ofte nasjonale føringer som for eksempel «dyrka mark». Dette er et tema som heller bør inngå og drøftes som en ikke-prissatt konsekvens. Vi oppnår også da å kunne spisse målformuleringene. Fortetting er også et slikt tema.

Vi bør prissette det vi kan. Og vi bør utvide antall ikke-prissatte konsekvenser. For eksempel er det noen spesielt vanskelige tema, som dyrka mark, som kan kvantifiseres og også prissettes. Men siden linja er svært uklar er det stor usikkerhet, og vi bør være forsiktige med å presentere dette som tall. Drøftinger er viktig! Ikke minst tomtepotensiale, som for eksempel Bjørvikatunnelen utløste. Areal og transport er stikkord.

Generelt sett gir KVVU'ene et ok grunnlag for beslutninger, men vi kan bli bedre på å drøfte tilleggseffekter. For eksempel blir ikke gang-/sykkelproblematikken håndtert som prissatt konsekvens på tilfredsstillende måte.

Det vi ikke klarer å regne på bør utgjøre de ikke-prissatte konsekvensene. I det siste har det vært mye snakk om «wider impacts and transport infrastructure», som handler om å prissette bl.a. endringer i arbeidsmarked og pendlingsomland. Men Finans er noe skeptisk til dette som metode ennå. Inntil videre er drøftinger i forhold til dette viktig. Det foregår et utviklingsarbeid for å prissette denne mernytten, men foreløpig behandler vi dette som ikke-prissatt konsekvens.

Generelt er KVVU'ene for lange; de vil ha med «alt». For ikke-prissatte konsekvenser skrives det generelt for mye, og noen ganger blir dette gjengitt i for stor grad i hovedrapporten. Drøftinger er likevel viktige for ikke-prissatte, og dette kan gjøres i vedlegg.

Innen naturmiljøtemaene er det spesielt «landskapsbilder» som oppfattes ulikt. Det er viktig å få fram det positive vi kan skape, for eksempel er Atlanterhavsveien blitt en attraksjon. Noen ganger kjemper landskapsarkitektene mot inngrep og for bevaring. Dette bør balanseres. «Vegfolk» med erfaring kan si noe om hvordan en linje bør/kan gå i ulike områder, samtidig som vi må ha et bevisst forhold til verdiene. Det kan være ulikt hvor mye det vegfaglige eller det naturfaglige dominerer i KVVU-prosessen.

I KVVU for Jæren burde gjerne bybane som konsept og «fast installasjon» og et unikt grunnlag for verdiskapning langs traseen vært drøftet og framhevet bedre enn den er. Noen forhold (byutvikling, regional utvikling samt noen egenskaper ved bybanen) som skiller mellom konseptene må veies opp mot en stor kostnadsforskjell. Dette er forhold som er lite eller ikke inne i det som man tradisjonelt tenker om ikke-prissatte konsekvenser etter metodikken i håndbok 140.

En grunn til at KVVU'ene er så ulike med tanke på utredning og presentasjon av ikke-prissatte konsekvenser er at føringene fra VD er åpne. Dette har oppmuntret til utprøving. VD følger ellers KVVU-prosessen i regionene tett.

Som hovedprinsipp bør vi presentere tabellariske oversikter som vektlegger forskjeller mellom konseptene.

Inntrykket er at ikke-prissatte konsekvenser ikke har så mye å si i forhold til beslutningene. De er ofte ikke utslagsgivende.

KS1-konsulentene har liten kompetanse til å kvalitetssikre ikke-prissatte konsekvenser. De sier gjerne noe om metoden, men lite om innholdet. Her bør vi endre kravet til oss selv, slik at vi kvalitetssikrer dette internt. Dette gjelder ikke bare naturmiljøtemaene, men også byutvikling.

For regionale virkninger kan vi bli bedre. Noen ganger kan regionforstørring være mål, og region er da å oppfatte som pendlingsomland (ca 45 min – 1 time). Spørsmål er da hvem som er de

viktigste i regionen, og tilhørende virkninger. Å hindre avfolking kan også være et mål for noen. En stor utfordring i dette er dobbelttelling, som er viktig å unngå.

Intervju med respondent nr. 7

Har inntrykk av at en bred utredning av konsekvenser kan bli for omfattende og detaljert i KVU- Da kan det være vanskelig å definere ulike konsept – det blir nær trasévalg.

For ikke-prissatte konsekvenser brukte vi temainndelingen fra Hb140, men valgte en «lightversjon» i forhold til omfang. Det er viktig å holde det store bildet med hovedfokus å finne de veldig ødeleggende konsekvensene. Dette må etterfølges av skjønnsmessige vurderinger.

I tabellen for ikke-prissatte konsekvenser angis 7 temaer for natur/kulturmiljø, med rangering og fargekoder for å skille konseptene. Har inntrykk av at dette fungerte og ble forstått av beslutningstakerne. Rangering og fargekoder ble drøftet tverrfaglig i prosjekt- og styringsgruppe, i tillegg til kommunene. Dette fungerte som en systematisering av informasjon, i kombinasjon med faglig skjønn. Denne prosessen vil være en trygghet for at konsekvenser som kan stoppe et konsept blir avdekket i KVU. Inntrykket er at ikke-prissatte konsekvenser blir vurdert seriøst, spesielt landbrukstema og noen miljøhensyn.

I ettertid kan vurderingen om fargekodene skiller for mye mellom konsept 1 og 2a diskuteres, ved at 1 har fått for mild bedømming.

Dette handler om konflikter mellom kostnader og konsekvenser. Penger skal vektes mot miljøhensyn. Ofte ser vi at lokalpolitikere ønsker tunnel som løsning på et problem. Dette er ofte også positivt for miljøkonsekvenser. Men investeringen blir større og utgifter til vedlikehold også større. SVV vil ikke nødvendigvis dette.

Når det gjelder andre virkninger som ikke er prissatt er fordelingsvirkninger, fleksibilitet og usikkerhet behandlet noe lett. Det er laget en rapport om ras. Vi har vært selektive i forhold til hva som ble vurdert som relevant. Det KVU'en skal svare på er ja/nei til videre planlegging, og videre vilkår for dette.

Det jeg liker minst er konseptet som handler om utbedring av dagens trasé. Vi burde skissert et lavstandardalternativ. Vi har en «utbedringsstandard», som er ganske lik fullstandard. Da kunne vi også presentert et lavstandardkonsept i eksisterende trasé for ikke-prissatte konsekvenser. Dette ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere valg av vegstandard.

KS1 har bedret seg i forhold til kompetanse. Men kvalitetssikrernes spørsmål er gjerne så detaljerte at de ikke er relevante, spesielt i den første KVU'en jeg var med på.

I den første KVVU'en jeg var med på ble konsekvensene presentert i relasjon til mål og krav. Dette blir for snevert. Vi må også få fram andre virkninger som er relevant for beslutningen. Eksempel på dette kan være tap av dyrka mark.

Behandlingen av fordelingsvirkninger må vurderes i hver enkelt KVVU. En by-KVVU er kompleks, og bør gjerne drøfte dette mer inngående enn en strekningsvis, som er mer oversiktlig og det er enklere å si noe om virkningene.

KVVU'ene kan også bli ulike fordi vi er ulike personer og har ulik erfaring. Greit å følge skrivemalen, og den gir handlingsrom til å forme selv. Men kanskje ikke bra om de blir så ulike at de ikke kan sammenlignes. Men, viktigst at de svarer på spørsmålet om videre utredning og føringer.

KVVU har fungert som metodeutvikling gjennom flere år. Grunnlaget er eksisterende kunnskap. For ikke-prissatte konsekvenser vil også lokalkunnskap og forståelse for plannivået ha betydning. Lokalkunnskap kan innhentes gjennom møter med kommunene. KVVU skal være et overordnet dokument som skal konsentrere seg om forhold som kan ha utslag på valg av konsept.

Intervju med respondent nr. 8

I den opprinnelige KVVU'en (2009) ble utredningen og siling av konsept gjort etter en vurdering i forhold til kravkapittelet. Også vurdering av de ikke-prissatte ble sammenstilt og rangert etter disse kravene.

Transportmodeller og effektberegningene gir i mindre grad svar i en by-KVVU enn en streknings-KVVU, og dermed blir ikke-prissatte konsekvensene viktigere.

Det er noe vanskelig hvordan de ikke-prissatte konsekvensene skal sammenstilles og «vektes». En rangering gjenspeiler ikke innbyrdes verdi. Vi burde «vektes» dem på en eller annen måte.

Den første KVVU'en har fått kritikk for at den bygger oppunder ønsket om bybane, og at dette var «bestemt» på forhånd. SVV ville ikke være med på at dette var entydig ut fra utredningen. Fylkeskommunen og 3 kommuner har gått sammen om Bybanekontoret, som jobber for konseptet. For de blir KVVU'en og tilleggsutredninger bare en nødvendig og pålagt hindring. I revidert versjon (2012) er konklusjonen at ikke-prissatte/regionale virkninger kan veie opp for prisforskjellen mellom hovedkonseptene bybane og busway. Den politiske diskusjonen handler nå om dette.

Av ikke-prissatte konsekvenser i denne KVVU'en er det bybane over Domkirkeplassen som er vanskelig. Denne er et kulturminne, og gjenstand for strid. Når det gjelder grunnverv og anslag versus ikke-prissatte konsekvenser har aldri de utredende konsulentene møttes. I denne forbindelse

er det viktigste at konsept som skal sammenlignes viser hva som skiller konseptene. Det er noe mindre betydningsfullt om samme feilkilde er i alle konseptene.

Når en følger debatten ser man at politikerne «sporer av» fra konseptene og lanserer egne alternativer. De diskuterer i liten grad prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Fra det som burde vært et konseptvalg utvides diskusjonen, og noen alternativ ligger langt fra konseptene i KVVU'en. Det synes som om det som utredes er helt irrelevant.

En stor svakhet ved ikke-prissatte konsekvenser er at de gjenspeiler at jo mindre en gjør, jo bedre. Nasjonale mål og føringer er kanskje ikke med som positivt bidrag. For eksempel for Jær-KVVU'en, der bilkonseptet vil gi mer spredt bebyggelse enn bybane. Det kan være grunnleggende feil å si at ingen tiltak er best. Men dette kan kanskje vektes i omtale av regional utvikling?? Det er i alle fall viktig å drøfte og synliggjøre relevante virkninger, for hvilken verdi har det å utrede dersom svaret er at minst mulig er best? Slik sett kan en si at utredningen kan være tynt/mangelfullt eller ikke beslutningsrelevant utredet for byområder.

Første versjon av KVVU ble ikke godkjent. Andre versjon (2012) er en ryddig oppsummering av nye utredninger og samfunnsøkonomiske analyser. Regional utredning viser et pluss for bybane, og spørsmålet er om dette veier opp for 4-5 milliarder. Denne vegingen vil være veldig, veldig subjektiv.

KVVU-prosessen viser at dette bør være en statlig utredning. SVV er mindre påvirket av krefter utenfra, og er mer faglig – selv om dette også kan være vanskelig, og avhengig av den enkelte KVVU's egenart. Fylkeskommunen har vært ansvarlig for Jær-KVVU. Deres tette forhold til politikere, som dels har lagt føringer, har gjort dette til en mer ufaglig prosess. Den har vært mer preget av eksterne problemstillinger og press. Det har vært mindre fokus på fag og mer på hva enkelt tror om utviklingen en bane gir. Når konseptene ikke inneholder ekstreme forskjeller ellers, er dette også et forhold som gjør prosessen mer subjektiv.

Når det gjelder avgrensning av ikke-prissatte konsekvenser til natur/kulturmiljø-temaene er det viktigere å se på hva som blir pluss for bymiljø totalt sett. Det er viktig å reflektere over dette – for eksempel hva en bybane eller en busway gjør i forhold til en gatemiljø som en positiv attraksjon. I håndboken kunne vi gjerne hatt en stikkordsliste til hjelp til drøftinger. Slik det er nå blir dette fort et hastverksarbeid mot tidsfrister for levering.

Inntrykket er at KS1-konsulentene ikke bryr seg om utredningene om ikke-prissatte konsekvenser. De er økonomer. Unntaket er muligens TØI.

Intervju med respondent nr. 9

Det er *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse* som setter rammen for hvordan vi håndterer prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Hb140 er foreløpig det beste vi har av gjennomtenkt metodikk for håndtering av ikke-prissatte virkninger. En annen tilnærming er bruk av ekspertteam. En slik tilnærming vil være fordelaktig om en har knapt med tid, om en ikke har annen bedre metodikk, eller tilstrekkelig systematisk kunnskap om virkninger. Å etablere kunnskap er en sosial prosess, en måte å konstruere kunnskap, der en «måler» hvor godt prosjektet er. I praksis er prosessen vi bruker en blanding av Hb140 og bruk av ekspertteam. For ikke-prissatte konsekvenser ser vi på **konfliktnivået** og ikke konsekvensnivå, fordi løsningene (og utredningen) er på konseptuelt nivå. Til slutt må vi **vekke** prissatte konsekvenser mot de ikke-prissatte. Metodikken i håndboken er for KU-nivå og skal håndtere mange parametre. På KVVU-nivå handler det mer om å utrede det som er relevant.

De ikke-prissatte virkningene bør vektlegges mer, fordi de i større grad gjenspeiler samfunnsutviklingen, og representerer de bærekraftige verdiene. Sammen med regionale virkninger er det her vi finner utviklingen i framtidig arealbruk. Også sekundæreffekter på grunn av seinere arealutvikling bør framgå av *konfliktpotensiale* som vi avdekker. Vi er dårlige på regionale virkninger. Den langsiktige utviklingen, bærekraften i beslutningene, endringen i samfunnsutviklinga, bør skisseres. Slik sett kan KVVU ha to agendaer; å ta høyde for framtidig verdiperspektiv og løse transportutfordringer. Vi skaper verdier for framtida. For å skissere en samfunnsutvikling gjennom KVVU er det ønskelig å ha en bredt sammensatt prosjektgruppe.

For beslutningsprosessen er det viktig med både interesse og forståelse for dataene som foreligger. Utfordringen er ikke å framstille data, men å ta innover seg hva dataene innebærer. Det skal gjøres strategiske valg, og etter min mening er det mismatch mellom prissatte og ikke-prissatte. Vi har «gitt» legitimiteten til tall. KS1-bestillingen favoriserer også den tallmessige beregningen. KS1-konsulentene er økonomer og gode på prosjektgjennomføring. Føringer fra Finansdepartementet gjør også at de ikke kan bruke samme personer til KS1 som til videre planlegging, og resultatet er at areal/transportkompetanse ikke brukes til KS1.

Nasjonale «transportmodelleksperter» sier vi er dårlige på samfunnsøkonomiske analyser, men god på transportplanlegging. I dette perspektivet vil KVVU'ene våre bli «sunn fornuft på overordna nivå». Vi får ofte kritikk for analysen, men konklusjonene våre blir sjelden rokket ved. Slik sett fungerer de som beslutningsgrunnlag. Når det gjelder selve beslutningen handler det om å velge det en har mest tro på, og ha en tanke om hvem tiltaket representerer en verdi for. Dette handler ofte om fordelingsvirkninger. Det er mange grunner til at disse virkningene blir lite omtalt. Ofte er det tidspress mot slutten av utredningen eller en anser denne kunnskapen som opplagt for politikere. Det vil være en forbedring om denne delen av prosessen starter tidligere og gis en modningstid,

både for intern bearbeiding og politisk refleksjon. Dette vil gi grunnlag for en prosess som er mer åpen for endringer enn nå.

I tillegg til at kartlegging av ikke-prissatte konfliktpotensialer brukes som planleggingsverktøy er de del av et beslutningsgrunnlag. Da handler det om å få fram de som er kritiske for beslutningen. Regjeringsnotatet som utgjør essensen av KVVU'en er på to sider. Dersom ikke-prissatte er kritisk nevnes den spesielt, ellers ikke. Det sier seg selv at dette må være spisset.

Vi lager egne rapporter for usikkerhet og sårbarhet for ras, samfunnsikkerhet og trafikksikkerhet. Usikkerhet og følsomhet blir også vurdert i øvrig datamateriale.

Det er mange grunner til at ikke-prissatte konsekvenser blir ulikt behandlet i KVVU. Det er ulike holdninger til hva som er viktige data, og KS1-konsulentene har heller ikke fokus på ikke-prissatte konsekvenser. Hvilke fagområder som er representert i prosjektgruppa har også betydning.

Om vi skal endre noe i ikke-prissatte konsekvenser kan det være å ha en bedre balanse mellom temaene. Vi er minst flinke med kulturminner og landskapsøkologi (for eksempel arealplaner i forbindelse med våtmarksområder). Dette handler om verdirelasjoner eller verdisetting i et langsiktig tidsperspektiv, og mulig kompensasjon. Det er **konfliktpotensialet** som bør vektlegges i KVVU.

I vår region bruker vi et GIS-system med info fra etater og organisasjoner i «Norge digitalt» som støtte når vi kartlegger de *ikke-prissatte* temaene. Vi bruker funn til å vurdere konseptene for å minimere negative konsekvenser. Dette er godt nok på KVVU-nivå, som er et grovt nivå. Dette bruker vi metodisk, for å unngå eller minimere konflikter.

Til utredningene burde vi ha en digital veileder med beskrivelser, erfaringsdata og eksempler. For eksempel kunne vår GIS-database inngå. I tillegg burde vi ha en felles arena for drøftinger og erfaringsutveksling, som ledd i en organisatorisk læring. Dette er informasjon og erfaringer som bør systematiseres.

Vi har valgt å ikke sette vekk deloppdragene til eksterne konsulenter, men vektlegge egen kompetanseutvikling, forankring i etaten og forståelse for oppgaven.

Intervju med respondent nr. 10

Samfunnsøkonomiske analyser er sammensatt av prissatte, ikke-prissatte og deler av det som av vegvesenet i dag kaller regionale virkninger. Den bør ha en kvantitativ plattform, og metodikk som er forankret i standard i litteratur.

Ikke-prissatte: Det handler om verdiomfang og konsekvens. Dyrka mark kan trolig prissettes (basert på ressursøkonomi), men en rødlisteart må verdsettes på en annen måte. Dvs at noen tema fra ikke-prissatte kan prissettes.

Metodikken for mernytte er under utvikling, og deler av de regionale virkninger kan da prissettes. Enn så lenge behandles regionale virkninger som ikke-prissatt konsekvens.

I beslutningsøyemed har ikke-prissatte konsekvenser liten betydning. Verdier som handler om *fortrengning* av dyrearter og nedbygging av naturområder med spesielle kvaliteter burde være spesielt i fokus. Næringsinteresser og distriktspolitikk er viktige interesser i så måte. KS1-konsulentene ser heller ikke nøye på behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser, med mindre det handler om nasjonale verdier. Det kan bli for mye fokus på det KS1-konsulentene vil ha.

Som alternativ metode kan Multi-criteria (erfaringsgrupper) være relevant.

For regionale virkninger handler det om hvilke effekter en skal vurdere. Deretter rangere konsept etter dette. Nasjonale målsettinger hører hjemme i mål/kravkapittelet og ikke i samfunnsøkonomisk analyse.

Dersom vi skal drøfte fordelingsvirkninger må vi ha kriterier for velferd. Bompenger skal normalt gå i null nasjonalt sett. Generelt er det også noen utfordringer med «mernytte» og fordelingsvirkninger. Det er fare for dobbelttelling. Å regne på mernytte er mest aktuelt når det handler om å binde sammen byer og/eller områder av en viss størrelse og befolkningsmasse. Det arbeides med modellutvikling for å se om dette kan ha verdi i nasjonal målestokk.

Både for fordelingsvirkninger og regionale virkninger utreder og omtaler vi for lite. Generelt sett er også planleggere for feige til å forsøke å si noe konkret omkring disse temaene, også i vurderingene opp mot nasjonale mål.

Hb140 har en uklar metode for behandling av regionale virkninger. Kanskje derfor vi gjør lite ut av dette? Slik det er nå blir det et «putt inn» kapittel, og det er store forskjeller i hva som er med. Noen tema er knutepunktsutvikling, agglomerasjon, økt mobilitet og tilhørende endra lokaliseringsmønster på sikt.

Kvaliteten i transportmodellene er problematisk, og dette er hovedgrunnen til at å regne mernytte av regionale effekter også er vanskelig. Dataene er de samme – shit in, shit out.

Det blir så mange runder med trafikkmodeller at tiden blir knapp til regionale virkninger. Og fordelingsvirkninger blir behandlet noe kortfattet.

De trafikale virkningene er viktige, de peker en retning (også mot ev. nasjonale mål). Slik sett er KVVU som prinsipp viktig. En grunn til at de blir ulikt behandlet er også at utrederne har forskjellig bakgrunn.

Ringvirkninger er «in». Plusser er morsomt for politikere. Ringvirkninger er egentlig et begrep som går under regionale virkninger og/mernytte. Noen bør ta en begrepsavklaring. Har egentlig ikke inntrykk av at de er så viktige som beslutningsgrunnlag, med mindre det er noe som lager «rabalder». Som mastene i Hardanger, som egentlig er en «implisitt verdsetting». Hvor jeg kommer fra har aldri tilsvarende master vært utsatt for samme vurderinger.

I håndboka bør fordelingsvirkninger skilles fra regionale virkninger. Fordelingsvirkninger er knytta til prissatte virkninger gjennom EFFEKT-beregninger. Regionale virkninger handler om en mereffekt. Bompenger gir en fordelingsvirkning, mens vegprising er en «regional virkning» (negativ).

Og da er vi tilbake til målkonflikter, som handler om bl.a. miljø, regional utvikling, og økt biltransport.

KVVU'en skal være en faglig vurdering, og det skal være en samordnet areal/transportvurdering for Buskerud. Dette er vanskelig når det er mange kommuner som deltar.

10.3.2 Katalogisering, sammenstilling av intervju

I hvilken grad fungerer behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser som beslutningsstøtte??

1. Er et skuebrød- og fungerer ikke
2. Det vektlegges trolig nokså lite. Tiltaket(ene) er ofte bare er omtrentlig definert/planlagt, og usikkerheten er stor på KVVU-nivå
3. Det er de viktige nasjonale verdiene som eventuelt kan stoppe et konsept som er viktige i KVVU.
4. Det er bare de konsekvensene som kan stoppe et konsept eller er så dyre å avbøte at det trolig ikke er vilje til dette, som er relevante i en KVVU-utredning.
5. Politikere har ofte bestemt seg før både tall og rapport er klar. De velger gjerne en ikke-prissatt konsekvens som argument for sitt syn.
6. Ofte presentert med for mye info, og viktige konsekvenser drukner. Blir ikke tillagt særlig vekt og er sjelden utslagsgivende.
7. Inntrykket er at ikke-prissatte konsekvenser blir vurdert seriøst, spesielt landbrukstema og noen viktige miljøhensyn.
8. Viser de viktigste konsekvensene, men diskusjonen handler nå om en veldig veldig subjektiv oppfatning og verdsetting av regional utvikling.
9. Det handler om å få fram de som er kritiske for beslutningen. Viktig å bruke dataene i innledende faser når konseptene defineres.
10. I beslutningsøyemed har ikke-prissatte konsekvenser liten betydning.

I hvilken grad følges metodikken i Hb140?

1. Vi bruker systematikken, ellers i liten grad. Metodikken er for detaljert.
2. Temainndelingen ok, men videre metodikk blir for detaljert.
3. Om vi bruker denne ender vi med utredninger som er detaljerte nok til seinere plannivå, men som ikke er hensiktsmessig som beslutningsgrunnlag for KVVU.
4. Det er en felle å bli for detaljert. En utredning på dette nivået må ikke forveksles med en plan.
5. Vi bruker temainndelingen, men metoden med niddelt skala med plusser og minuser er for omstendelig og lite relevant på et grovt plan-nivå.
6. Veldig varierende. Alt fra 3-delt skala, gjerne med fargekoder, til 9-delt skala og rangering.
7. Temainndelingen ble brukt, men videre metodikk ble en «lightversjon».
8. I første utkast ble det utredet i forhold til kravkapittelet. Neste utredning følger temainndelingene, og oppsummeres etter en syddelt skala, og rangering.
9. Hb140 er foreløpig det beste vi har av gjennomtenkt metodikk for ikke-prissatte virkninger. Vi har utviklet den videre for å passe til KVVU-nivå.
10.

Syns du at metodikken basert på verdi, omfang og konsekvens er ok, eller har du andre forslag?

1. Det viktige er å få en oversikt over volumet av konflikter for å kunne si noe om sannsynligheten for at det skal inntreffe.
2. På grunn av den store usikkerheten (f.eks. om linjevalg, andel tunnel osv.) vil verdi, omfang og konsekvens ofte være vanskelig å avgjøre. Etter mitt syn må vi i denne fasen legge aller mest vekt på å identifisere forhold som er absolutte – det som bør stoppe/skrinlegge et konsept
3. Vi kan snu det på hodet og spørre oss om hvilke (nasjonale) konsekvenser som kan stoppe konseptet. Verdi, omfang og konsekvens er viktig å ha med seg, men på et overordnet nivå i denne sammenheng.
4. Vi trenger å finne de virkningene som kan velte konsept eller er så dyre å avbøte at det trolig er uaktuelt.
5. Ja, men siden planen er grov må vi bruke skjønn.
6. Ja. Men rangering får ikke fram nyanser mellom konseptene, og kan være uheldig.
7. Vi fulgte dette for hvert tema. Temaene er videre skjønnsmessig vurdert mot hverandre. Lokalkunnskap og forståelse for plannivået er viktig.
8. Ja, men det er noe vanskelig hvordan de ikke-prissatte skal sammenstilling og vektes. En rangering gjenspeiler ikke innbyrdes verdi.
9. Vi ser på konfliktnivået og ikke konsekvensnivå. Tanken er at vi vekter prissatte konsekvenser mot de ikke-prissatte. Konfliktnivå tar opp i seg mulighetene for avbøtende tiltak i senere planfaser.
10. Metodikk må være forankret i standard litteratur.

Syns du dette gir et tilstrekkelig bilde av konsekvensene?

1. På dette nivået. Vi har bare en «grov» veglinje eller konsept. Det er ikke ønskelig å oppsummere konflikter som trolig aldri vil komme. Det hauser opp, og forstyrrer de overordnede valgene.
2. På KVVU-nivå må vi fokusere på de viktigste forholdene som kan ha innvirkning på konseptvalget, ikke for mye detaljer og avbøtende tiltak som kommer inn i senere planfaser. Ikke prissatte konsekvenser kan gjerne sammenstilles på en litt enklere måte, et tabellarisk oppsett med plusser og minuser og en tekstlig beskrivelse av de viktigste forholdene. Detaljert dokumentasjon og delutredninger for særlig viktige tema kan selvsagt inngå som del av KVVU-vedlegg.
3. En grov oversikt er nok. Temaene kan angis med *høg-moderat-ingen* konfliktnivå. Og eventuelt om noen «velter» konseptet.
4. Viktigst er behov/mål/krav. Deretter vurdere hvor langt man skal gå i forhold til behov for beslutningsrelevant informasjon. Først avklare hva som er problemet i ulike konsept, deretter løsningen og presentasjon.
5. Foreslår at vi i hovedsak bruker en tredelt skala; liten – middels – stor, før vi rangerer
6. En femdelt skala er trolig passe for de fleste KVVU'ene. Siden dette skal utredes fra eksisterende kunnskap er det trolig ok om tverrfaglige grupper på 3-4 kompetansepersoner gjør vurderingene.
7. Når temaene var rangert valgte vi å fargekode i tillegg, med tredelt fargeskala. Denne prosessen foregikk tverrfaglig, i prosjekt- og styringsgruppe, i tillegg til kommunene. Dette gir kvalitetssikring.
8. En stor svakhet ved ikke-prissatte konsekvenser er at de gjenspeiler at jo mindre en gjør, jo bedre. Hvilken verdi har det å utrede dersom svaret er at minst mulig er best? Slik sett kan en si at utredningen kan være tynt/mangelfullt eller ikke beslutningsrelevant utredet for byområder.
9. Utredningen har to bruksområder. Som planleggingsverktøy bruker vi dette til å justere linja. Som beslutningsgrunnlag er det kritiske konsekvenser som vurderes som viktigst. Ønskelig med bredt sammensatt prosjektgruppe.
10. For regionale virkninger handler det om hvilke effekter en skal vurdere. Deretter rangere konsept etter dette.

Hvilke hovedgrunner mener du gjør at ikke-prissatte konsekvenser blir behandlet så ulikt fra KVVU til KVVU?

1. Manglende retningslinjer, ulike tradisjoner i regionene og noe personavhengig.
2.) «piloten» ble for detaljert. Denne utredningen var egentlig på et mer detaljert plannivå. Ulikt behov for by- og streknings-KVVU.
3. Til dels personavhengig. Det er ingen krav. KVVU'ene har ulik egenart. Viktig å sette ambisjonsnivået tidlig.
4. Mest forskjell i by- og streknings-KVVU.
5. Ulikt om den vegfaglige eller den naturfaglige kompetansen dominerer i prosjektgruppa.
6. VD har latt dette være åpent, og ikke gitt krav og føringer. Hensikten har vært å oppmuntre til utprøving. Balansen mellom vegfaglig og naturfaglig kompetanse i prosjektgruppa kan variere.
7. Noe personavhengig, ulik erfaringsbakgrunn og KVVU'ens egenart kan være noe av forklaringen. Ikke bra om de blir så forskjellig at de ikke kan sammenlignes.
8. Jær-KVVU'en ble spesiell, fordi Fylkeskommunen er ansvarlig for utredningen.
9. Ulike holdninger til hva som er viktige data i en samlet vurdering. KS1-konsulentene har ikke fokus på ikke-prissatte konsekvenser. KVVU'ens egenart som plannivå – det er ulike problemstillinger og planområder.
10. Utrederne har forskjellig bakgrunn. I tillegg til uklare formuleringer i Håndbok 140.

I hvilken grad fungerer behandlingen av naturkulturmiljø-temaene som beslutningsstøtte?

1. Svært sjelden de har betydning. Kan ofte unngås, minimeres eller kompenseres.
2. Lite vektlagt. Bare absolutte eller svært tunge ikke-prissatte har betydning. KS1 vektlegger heller ikke dette.
3. Det som trengs på dette nivået er å finne konsekvenser som eventuelt kan stoppe konseptet. En bred analyse som er detaljert kan være interessant nok, men kan ikke brukes som beslutningsstøtte på dette nivået. For politikere er det viktig å vite hva de velger bort.
4. I hovedsak er det bare noen få, spesifikke, som kan ha betydning.. KS1-konsulentene vektlegger i begrenset grad *ikke-prissatte*. Forutsetningene for ikke-prissatte konsekvenser kan også endre seg over tid, for eksempel i kommende generasjoner. Vurderingene henger også sammen med den nasjonale økonomien.
5. Det er viktig å finne de konsekvensene som kan velte et konsept, eller som linja må gå utenom. Nasjonale føringer må hensynstas.
6. Det er viktig at vi får fram begrunnelser for valgene vi foretar underveis i prosessen, som for eksempel forklare hvorfor en linje unngår sårbare områder. Det er ikke alltid logisk for andre.
7. Fungerer bra, blir vurdert seriøst.
8. Viser hovedforskjellene mellom konseptene. Tunge virkninger, som bybane over Domkirkeplassen, er vanskelig.
9. Viktig som planleggingsverktøy. Som beslutningsstøtte er det bare kritiske virkninger som nevnes i endelig anbefaling.
10. I beslutningsøyemed har ikke-prissatte konsekvenser liten betydning. KS1-konsulentene ser heller ikke nøye på behandlingen av ikke-prissatte konsekvenser.

Har du forslag til endringer?

1. Forenkle metodikken. Bruke grunnlagsmateriale fra kommunene i kombinasjon med sidemannskontroll og tverrfaglige grupper.
2. Enklere temainndeling med hovedfokus å finne «absolutte» konsekvenser.
3. Starte på toppen; Hva kan «velte» prosjektet
4. Mindre fokus på prissatte konsekvenser. Disse handler mer om transportøkonomi enn samfunnsøkonomi, og blir for dominerende i forhold til ikke-prissatte. De vegfaglige vurderingene må få større gjennomslag.
5. Tredelt skala; liten – middels – stor, med kort verbal begrunnelse. Deretter rangering.
6. (6) Femdelt skala, få fram de viktigste konsekvensene og forskjellene mellom konseptene. Selve utredningen bør komme i vedlegg.
7. (7) Det viktigste er å identifisere de veldig ødeleggende konsekvensene. Full utredning er «overkill» på dette nivået.
8. (8a) Finne en bedre måte å «vekte», i stedet for rangering.
9. (8) Bedre balanse mellom temaene. Vi er minst flinke med kulturminner og landskapsøkologi. Dette handler om verdirelasjoner eller verdisetting i et langsiktig tidsperspektiv, og mulig kompensasjon/avbøtende tiltak.
10. (9) Som alternativ metode kan Multi-criteria (erfaringsgrupper) være relevant.

Syns du antall ikke-prissatte tema burde vært flere?

1. Syns vi prissetter altfor mange med «tvilsom» metodikk.
2. Har erfaring med å omtale noen flere. Idealistiske teoretikere har forventninger om at vi kan prissette mange som vi ikke kan finne grunnlag for.
3. Syns i alle fall at ekstremvær og klimasoner, er aktuelle. Har selv også brukt arbeidsmarked, muligheter for framtidige påkoblinger, planlegging/byggetid o.l.
4. Vi har utfordringer med klimaforliket, og ønsket om mer kollektivløsninger.
5. For eksempel er økt trygghet for beboere i kvikkleireområder er en positiv konsekvens dersom det besluttes å bygge en ny vegtrase i dette området.
6. Ja, for eksempel virkninger som kan tenkes å ha en mernytte, som ikke prissettes. Men også dyrka mark, og andre tema kan tenkes å være relevante.
7. Vi omtalte fordelingsvirkninger, fleksibilitet og usikkerhet, men noe lett. Egen rapport om ras.
8. Se på hva som blir et pluss for bymiljø totalt. Gjerne en stikkordsliste som hjelp til å drøfte, for eksempel mot nasjonale mål. Dette blir fort hastverksarbeid mot tidsfrister for levering.
9. ...
10. Vi bør ta i bruk metodikk for å prissette flere av de som nå er ikke-prissatte.

Hvordan syns du sammenstilling av konsekvenser blir presentert?

1. Sammenstillingene bør være basert på nidelt skala fra ---- til +++. Dette aktiverer beslutternes egne vurderinger.
2. Greit med oversikt over hvert konsept i forhold til mål-/krav-oppnåelse, selv om den ikke sier noe om viktigheten av hvert mål/krav.
3. Viktig at det er oversiktlig. Vekting med pluss og minus (eller grønne smilefjes, gule nøytral- eller røde sure fjes) billedliggjør og stimulerer til egne tanker. Har selv brukt en sammenstilling av prissatte, ikke-prissatte (pluss/minus) og andre opplysninger som erfaringsmessig kan ha betydning for beslutningen.
4. ..ingen svar..
5. Utfordrende å få dette til på en god måte.
6. (6) Bør være en tabellarisk oversikt som viser forskjeller mellom konseptene.
7. (7) Vi valgte en meget spisset verbal samlet framstilling. Har inntrykk av at denne ble lett forstått.
8. (8a) Andre versjon (2012) er en ryddig oppsummering av nye utredninger og samfunnsøkonomiske analyser.
9. (8) ...
10. (9) ...

Syns du behandlingen av regionale virkninger (fordelingsvirkninger) er tilfredsstillende?

1. Det jobbes med å utvikle modeller. Vi har tradisjonelt vært altfor dårlig på disse drøftingene.
2. ikke så omfattende utredet, men trolig tilstrekkelig. Viktigere i strekningsvis- enn by-KVU.
3. Viktig at måloppnåelsen styrer ambisjonsnivået for disse utredningene. Vi må holde fast med «hva vi skal løse», og ikke la dette drukne i prissatte konsekvenser som lett dominerer i beslutningsfasen. Regionale virkninger bør få mer fokus i noen KVUer, men ikke i alle.
4. Fordelingsvirkninger burde fått større plass i KVU, og spesielt i de strekningsvise. *Regional virkning* er et tvetydig ord. Vi bør heller definere områder og se på fordelingsvirkninger.
5. Dette er vi ikke gode på. Kan med fordel gjøres utenfor vegvesenssystemet, fordi vi har mest vegfaglig kompetanse.
6. Her kan vi bli bedre. Regionen er pendlingsomland. Vi må ta utgangspunkt i hvem i regionen som er viktigst, og drøfte virkninger for disse.
7. Vi brukte ikke mye tid til dette, og det er behandlet noe lett.
8. Vi kunne godt hatt en stikkordsliste til hjelp i drøftingen. Det er viktig å se på bymiljø som helhet. Dette kan fort bli hastverksarbeid mot slutten.
9. Vi er dårlige på regionale virkninger. Den langsiktige utviklingen, bærekraften i beslutningene, endringen i samfunnsutviklinga, bør skisseres. Slik sett kan KVU ha to agendaer; å ta høyde for framtidig verdiperspektiv og løse transportutfordringer. Vår oppgave er å skape verdier for framtida.
10. Både for fordelingsvirkninger og regionale virkninger utreder og omtaler vi for lite. Hb140 har en uklar metode for behandling av regionale virkninger, og det er kanskje derfor vi gjør lite ut av dette. Slik det er nå blir det et «putt inn» kapittel, og det er store forskjeller i hva som er med.

Hva mener du er hovedgrunnen til at virkninger i KVV'ene blir så forskjellig presentert?

1. Manglende retningslinjer. Ulikt for by- og strekningsvise KVV. Forskjellige tradisjoner i regionene. Noe personavhengig.
2. Piloten var for detaljert.
3. I stor grad personavhengig. Det er ikke krav til dette. Noe skyldes KVV'enes egenart. Vi lærer av hverandre, så kanskje blir fremstillingene bedre og mer like etter hvert.
4. ..ingen svar..
5. Utfordrende å finne gode presentasjonsmåter som gir hensiktsmessig oversikt.
6. Åpent fra VD. Vi har en stor utfordring i dobbelttelling, som må unngås.
7. Behandlingen av fordelingsvirkninger må vurderes i hver enkelt KVV. En by-KVV er kompleks, og bør gjerne drøfte dette mer inngående enn en strekningsvis, som er mer oversiktlig og det er enklere å si noe om virkningene
8. ...
9. ..
10. ...

Syns du utredningen gjør tilstrekkelig rede for og/eller vurderer relevante forhold som ikke tallfestes i NKA?

1. Ikke-prissatte er tilstrekkelig utredet.
2. Aktuelle tema er belyst og relatert til konseptene.
3. Godt nok. KS1 er ikke opptatt av de ikke-prissatte. De er i hovedsak økonomer.
4. Vi bør jobber mer med å få prissatt flere av de ikke-prissatte i modellene. Dette vil øke lønnsomheten i nytte-kostnadsanalysen. Slik det er nå tillegges prissatte for stor vekt i forhold til hvor usikkert tallmaterialet er.
5. Gir en rimelig god oversikt over konsekvenser som SVV syns er fornuftig. Regionale virkninger bør omtales bedre, helst med ekstern kompetanse.
6. Generelt sett ok. Men noen ganger blir det for mye informasjon om ikke-prissatte, som burde vært i vedlegg. Transparens i beslutningsgrunnlaget er viktig.
7. Vi var selektive i forhold til hva som ble vurdert som relevant. . Det KVV'en skal svare på er ja/nei til videre planlegging, og videre vilkår for dette.
8. Mer refleksjoner rundt bymiljø som helhet, og drøfting av dette i forhold til nasjonale føringer.
9. Mangelfullt for regionale virkninger og fordelingsvirkninger.
10. Nei.

Hva burde vært annerledes i utredningen av konsekvenser?

1. Ikke så mye prissetting med tvilsomt tallgrunnlag. Burde få fram mer usikkerhet. Mer synliggjøring/bevisstgjøring av ulike egenskaper i konseptene med nidelt skala. Vil stimulere til egne vurderinger.
2. ..ingen svar..
3. Drøfte både lokale, regionale og nasjonale virkninger. Og inkludere for eksempel flyplasser.
4. Den burde vært forenklet og spisset enda mer. Bedre modeller for prissatte, og for ikke-prissatte en vektlegging av å få fram de konsekvensene som vi ikke kan akseptere eller som koster for mye å avbøte.
5. Forenklet utredning, presentasjon og sammenstilling av ikke-prissatte konsekvenser. Bedre omtaler av regionale virkninger.
6. Femdelt skala, kort omtale i KVVU, med vekt på de viktigste konsekvensene og synliggjøring av forskjeller. Utfyllende info i vedlegg. Inkludere «mernytte» og dyrka mark som ikke-prissatt konsekvens. Mer synliggjøring av fordelingsvirkninger.
7. Vi burde ha utredet et lavstandardkonsept, med tilhørende konsekvenser for ikke-prissatte. Da kunne vi fått en bedre vurdering av standardvalg.
8. ...
9. De ikke-prissatte bør vektlegges mer, fordi de i større grad gjenspeiler samfunnsutviklingen, og representerer de bærekraftige verdiene. GIS-data formes, og har et stort potensiale for effektivisering av prosessen. Vi bør ha en «digital veileder og erfaringsbank» og felles KVVU-arena.
10. Vi bør tørre å si mer. Feigt å være for generell omkring virkninger. I håndboka bør fordelingsvirkninger skilles fra regionale virkninger. Klar metode for regionale virkninger. Det blir så mange runder med trafikkmodeller at tiden blir knapp til regionale virkninger. Og fordelingsvirkninger blir ikke behandla.

Tror du prising av avbøtende tiltak i anslag kan representere dobbelttelling i ikke-prissatte konsekvenser?

- (5) Ja det kan være en viss fare for det. Eksempelvis legges det inn en kostbar vegomlegging (tunnel?) for å unngå rødlistearter. Samtidig som risikoen for å berøre disse fremdeles er tilstede og synliggjøres i oversiktene. Og når fjelltunneler brukes for å unngå bruk av dyrka mark, må dyrkamark-forbruket sjekkes og omfanget reduseres i tabelloversikter.
- (6) I Jær-KVU'en er det fare for overlapp.....
- (8a) Det har aldri vært noe møte mellom fagutrederne i forhold til å vurdere overlapp.
- (8) Tror ikke dette er noe reelt problem.
- (9) Ser problemstillingen.