

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

Dokument 3:4 (2018–2019)



18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-444-7

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Scanstockphoto/BF Sandnes, Thor Jorgen Udvang og Andrey Armyagov

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Effektiv planlegging er ifølge Stortingets transport- og kommunikasjonskomite avgjørende for å innfri de store ambisjonene for samferdselssektoren. Samferdselsdepartementet anslo i 2012 at den totale planleggingstiden var om lag 10 år. Et mål om halvering av planleggingstid for store samferdselsprosjekter ble tydelig uttrykt i *Nasjonal transportplan 2014–2023*. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er målet videreført som et mål om effektivisering av planprosessene og redusert planleggingstid. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere arbeidet myndighetene så langt har gjennomført for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Undersøkelsen omfatter investeringsprosjekter på over 750 mill. kroner på riksveg og jernbane i perioden fra 2010 til 2017.



Funn og anbefalinger

Det er lite trolig at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter vil bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystem

Gjeldende plansystem forutsetter omfattende utredning og tydelige krav til medvirkning. Det er målkonflikt mellom målet om raske planprosesser og å gjennomføre planprosesser i henhold til krav og intensjoner i regelverket. Undersøkelsen av et utvalg samferdselsprosjekter på veg og bane viser at det er fire sentrale årsaker til at disse prosjektene har hatt lang planleggingstid:

- Innsigelser
- Omfattende utredningsarbeid
- Prosjektets prioritering i nasjonal transportplan
- Nye behandlingsrunder fordi interessekonflikter ikke løses gjennom kommunens planbehandling

Planleggingstiden for store samferdselsprosjekter er fortsatt ikke redusert

- Sammenstillingen av planleggingstid viser at et stort samferdselsprosjekt, dersom det gjennomgår alle faser av en planprosess og bruker gjennomsnittlig tid, estimeres til om lag elleve år og fem måneder fra konseptvalgutredning bestilles til Stortinget vedtar bevilgning. Dette er omtrent det samme som de ti årene planleggingstiden tidligere har blitt anslått til.

Tiltakene som myndighetene har iverksatt, møter i begrenset grad årsakene til lang planleggingstid

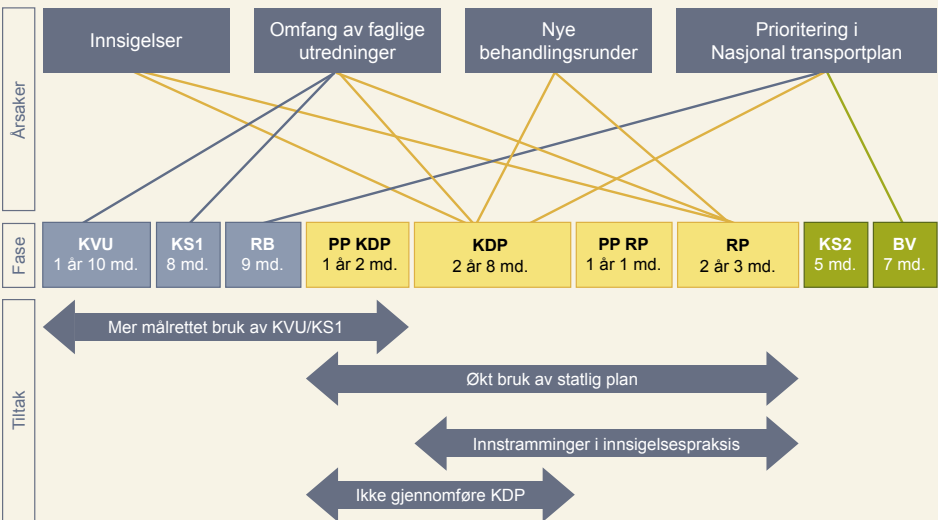
- Fritak for KVV/KS1 og planlegging uten kommunedelplan kan redusere samlet utrednings- og planleggingstid, men kan gjøre det nødvendig å utvide andre planfaser
- Innstramming i innsigelsespraksisen påvirker i liten grad planleggingstid i prosjekter der legitime interesser står mot hverandre
- Tiltaket Økt bruk av statlig plan er benyttet oftere, men er fortsatt lavt

Riksrevisjonen anbefaler

For å nå målet om redusert planleggingstid, anbefaler Riksrevisjonen Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet å følge opp utviklingen i planleggingstid og vurdere behovet for ytterligere tiltak, herunder

- sørge for bedre sammenheng mellom planprosessene og prioritering i nasjonal transportplan og budsjettproposisjonene
- vurdere behovet for i større grad å sette frister for planleggingstiden for de enkelte prosjektene
- vurdere muligheter for forenklinger i plansystemet

Figur 2 Oversikt over årsaker til lang planleggingstid og tiltak for redusert planleggingstid, og hvor de inntreffer i planprosessene



Riksrevisjonens undersøkelse av
myndighetenes arbeid med å
redusere planleggingstiden for
store samferdselsprosjekter

Dokument 3:4 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2018–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementet/-enes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene
- vedlegg 2: statsrådenes svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 25. oktober 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementenes oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	15
Vedlegg 1: Brev fra Riksrevisjonen til statsrådene		17
Vedlegg 2: Svar fra statsrådene		21
Vedlegg 3: Rapport		33
1	Innledning	41
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	46
3	Revisjonskriterier	50
4	Hvor lang tid tar det å planlegge store samferdselsprosjekter?	56
5	Hva er de viktigste årsakene til lang planleggingstid i store samferdselsprosjekter?	61
6	Hvordan følger myndighetene opp målet om å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter?	80
7	Vurderinger	93
8	Referanseliste	97
9	Vedlegg	102

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Samferdselsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere arbeidet myndighetene så langt har gjennomført for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Undersøkelsen omfatter investeringsprosjekter på over 750 mill. kroner på riksveg og jernbane i perioden fra 2010 til 2017.

Plansystemet skal sikre at det velges gode helhetsløsninger og at langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet blir ivare tatt. Effektiv planlegging er ifølge Stortingets transport- og kommunikasjonskomité avgjørende for å innfri de store ambisjonene for samferdselssektoren, jf. Innst. 13 S (2014–2015).

Samferdselsdepartementet anslo i 2012 at den totale planleggingstiden var om lag 10 år. Et mål om halvering av planleggingstid for store samferdselsprosjekter ble tydelig uttrykt i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er målet videreført som et mål om effektivisering av planprosessene og redusert planleggingstid.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for at de overordnede og langsiktige målene i transportpolitikken nås, og for rammevilkårene for veg- og jernbanesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter plan- og bygningsloven, som legger rammene for hvordan store investeringsprosjekter på veg og bane skal planlegges. Finansdepartementet har ansvaret for ordningen med statlig utredning og ekstern kvalitetssikring av konseptvalg, kostnadsoverslag og styringsunderlag for store investeringsprosjekter.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* med Innst. 460 S (2016–2017)
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* med Innst. 450 S (2012–2013)
- Budsjettproposisjoner fra Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet med innstillinger for perioden 2012–2018
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* med forskrifter
- *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, rundskriv H-2/14
- *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*
- *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet ved brev av 15. juni 2018. Departementene har i brev av henholdsvis 3. august 2018 og 24. august 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Planleggingstiden for store samferdselsinvesteringer er fortsatt ikke redusert
- Det er lite trolig at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter vil bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystem
 - Plansystemet forutsetter omfattende utredning og tydelige krav til medvirkning
 - Viktige årsaker til lang planleggingstid møtes ikke med tiltak som er iverksatt av myndighetene

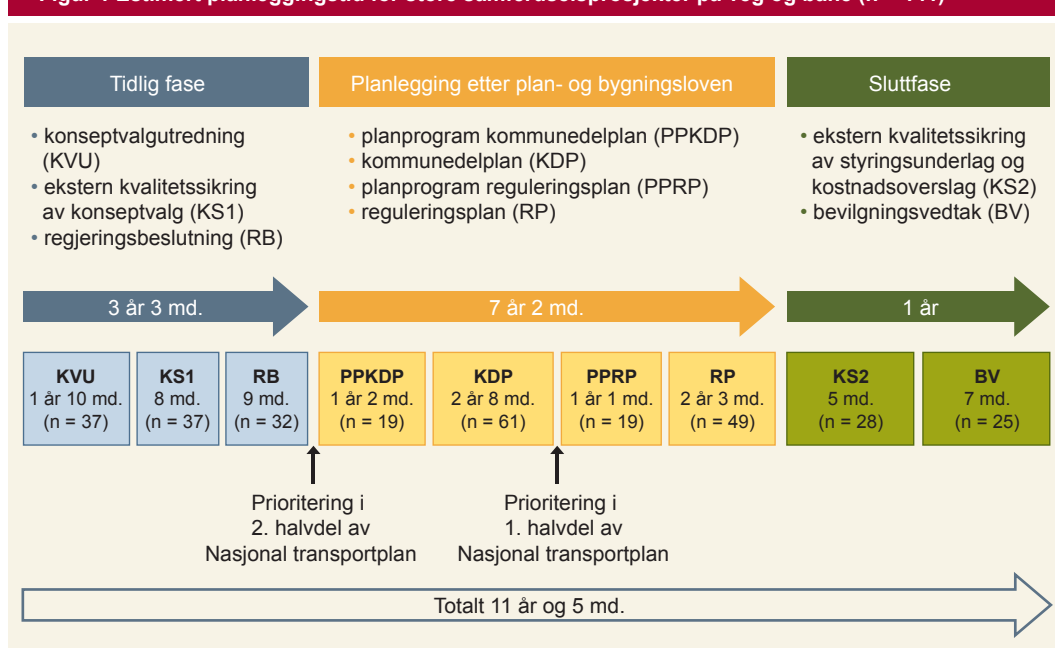
2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Planleggingstiden for store samferdselsprosjekter er fortsatt ikke redusert

Stortinget har ved flere anledninger slått fast at planleggingstiden for samferdselsprosjekter er for lang, og har uttrykt et mål om å redusere planleggingstiden. I 2012 ble planleggingstiden for store samferdselsprosjekter anslått til å være om lag ti år. Dette mente transport- og kommunikasjonskomiteen var uholdbart, jf. Innst. 450 S (2012–2013).

I undersøkelsen er den gjennomsnittlige planleggingstiden for store veg- og baneprosjekter beregnet i hver fase av planleggingen som prosjektene har vært igjennom. Ikke alle prosjekter har gjennomført alle faser, og den estimerte planleggingstiden omfatter også prosjekter som har startet planlegging før Stortinget uttrykte målet om å redusere planleggingstiden ved behandlingen av Innst. 450 S (2012–2013). Sammenstillingen av planleggingstid for et stort samferdselsprosjekt, dersom det gjennomgår alle faser av en planprosess og bruker gjennomsnittlig tid - er estimert til om lag elleve år og fem måneder fra konseptvalgutredning bestilles til Stortinget vedtar bevilgning, jf. figur 1. Dette er omtrent det samme som de ti årene planleggingstiden tidligere har blitt anslått til.

Figur 1 Estimert planleggingstid for store samferdselsprosjekter på veg og bane (n = 141)



Kilde: Riksrevisjonen

Store samferdselsprosjekter skal normalt utredes gjennom konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1), før regjeringen eventuelt beslutter at prosjektene skal planlegges videre. Planlegging av riksveg og jernbane skal skje etter plan- og bygningsloven. Etter vedtatt reguleringsplan skal prosjektene gjennom ny ekstern kvalitetssikring (KS2) før Stortinget eventuelt vedtar at prosjektene skal gjennomføres.

Undersøkelsen viser at det tar gjennomsnittlig tre år og tre måneder fra Samferdselsdepartementet bestiller en KVU, til regjeringen har besluttet videre planlegging. Den etterfølgende planleggingen etter plan- og bygningsloven tar i gjennomsnitt sju år og to måneder. Analysen viser videre at det tar ytterligere om lag ett år fra kvalitetssikringen starter til det foreligger et bevilgningsvedtak i Stortinget.

Etter Riksrevisjonens vurdering er ambisjonen om en reduksjon i planleggingstid fortsatt ikke nådd.

2.2 Det er lite trolig at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter vil bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystem

Regelverket knyttet til planprosesser stiller krav til hvordan planprosessene skal gjennomføres og hvordan berørte parter skal involveres. Planprosessene skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Det skal også legges vekt på langsiktige løsninger og utredning av konsekvenser. Regelverket setter i liten grad krav til hvor lang tid planarbeidet, samlet sett eller i ulike faser, skal ta. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar plansystemets krav til utredning og medvirkning til at planprosesser vil ta betydelig tid å gjennomføre. Det er derfor en målkonflikt mellom målet om raske planprosesser og å gjennomføre planprosesser i henhold til krav og intensjoner i regelverket.

Undersøkelsen viser at det er fire sentrale årsaker til lang planleggingstid i prosjektene som er undersøkt.

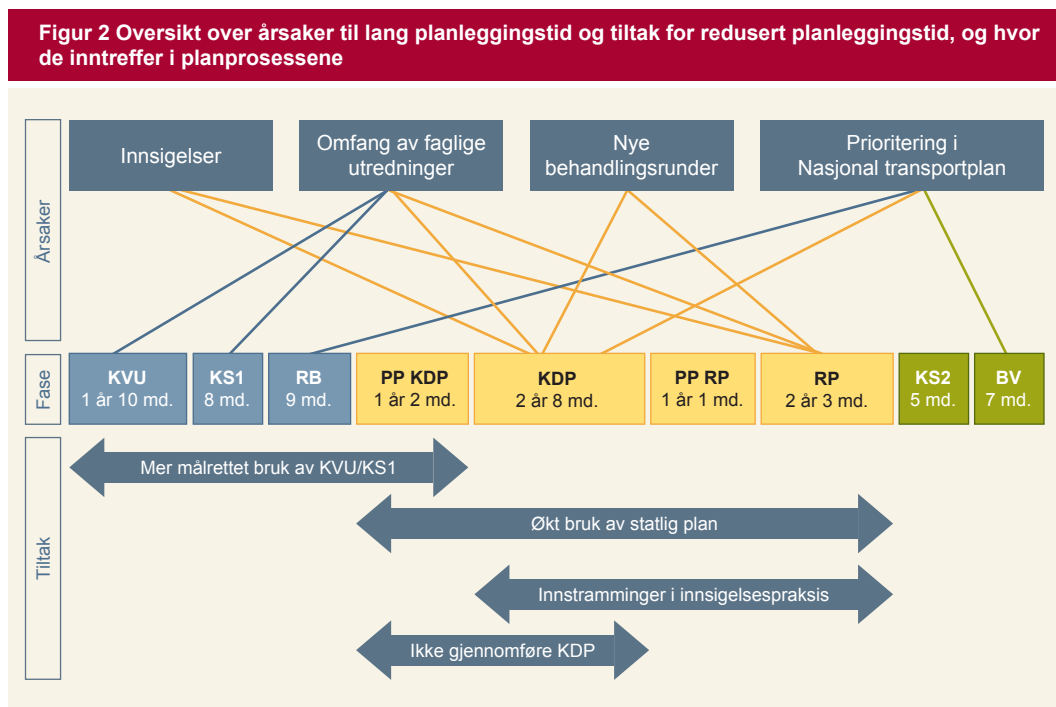
Innsigelser som er reist i løpet av planprosessen har medført forlenget planleggingstid, blant annet som følge av at det tar lenger tid å behandle planen i kommunen, at avbøtende tiltak må utredes, meklingsrunder hos fylkesmannen og behandling av innsigelsene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Omfattende og tidkrevende utredningsarbeid er en del av de normale planleggingsprosessene for veg- og baneprosjekter. Undersøkelsen viser imidlertid at arbeidet med utredninger har blitt mer omfattende og tatt lengre tid enn det det opprinnelig var lagt opp til da planarbeidet i prosjektene startet. Årsakene til at omfanget av faglige utredninger øker, skyldes blant annet endrede planforutsetninger underveis i planforløpet, behov for ytterligere utredninger i forbindelse med innsigelser og uklarheter om hva som skal utredes i henhold til planprogrammet.

Prioritering i nasjonal transportplan påvirker også prosjektenes planleggingstid. Transportplanen har en planperiode på 12 år og ligger til grunn for prioritering av samferdselsprosjekter. Prosjekter som skal prioriteres i første periode, må ha vedtatt kommunedelplan. Dette betyr at planarbeidet må starte flere år før rullering av nasjonal transportplan. For tiltak med planlagt oppstart i siste periode skal det være gjennomført KVU/KS1, noe som innebærer at utredning må starte 10 til 15 år før byggestart. Undersøkelsen viser at planprosessen i flere prosjekter har blitt forsinket eller gjennomført mindre effektivt som følge av lav eller manglende prioritering i nasjonal transportplan. I de undersøkte prosjektene er det eksempler på at endrede

prioriteringer i nasjonal transportplan, fører til at planprosesser stopper opp. Som følge av dette, blir deler av plangrunnlaget utdatert og må gjøres på nytt når det blir bestemt å gjenoppta prosjektet. Eksempler viser også at lav prioritering i nasjonal transportplan medfører at planprosesser trekker ut i tid framfor å bli ferdigstilt mer effektivt.

I planprosesser skal mange ulike hensyn avveies, og mange interesser skal ivaretas. Spørsmål knyttet til naturmangfold, skredsikring, samfunnsøkonomi, kulturminner, jordvern, vassdragshensyn er eksempler på interesser som må avveies. Undersøkelsen viser at interessemotsetninger som ikke løses gjennom kommunens planbehandling, kan medføre nye behandlingsrunder om vedtatte planer og traseer. Caseundersøkelsen viser at dette kan forsinke store samferdselsprosjekter med flere år.



Kilde: Riksrevisjonen

Myndighetene startet i 2011 et arbeid for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. De mest vesentlige gjennomførte tiltakene er mer målrettet og hensiktsmessig bruk av KVU og kvalitetssikring av konseptvalg, økt bruk av statlig plan, planlegging uten kommunedelplan og innstramming i innsigelsespraksis, jf. figur 2.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil enkelte av tiltakene kunne bidra til kortere planleggingstid i de prosjektene der de er aktuelle. Tiltakene vil imidlertid ikke bidra til at to av de viktigste årsakene til lang planleggingstid, nye behandlingsrunder og uventede stopp i planprosesser som følge av lav eller endret prioritering i prosjektporteføljen i NTP, unngås.

Fritak for KVU/KS1 og planlegging uten kommunedelplan kan redusere samlet utrednings- og planleggingstid, men kan gjøre det nødvendig å utvide andre planfaser

Stortinget har lagt til grunn at det kan gis fritak for å gjennomføre konseptvalgutredning og KS1 i prosjekter hvor det ikke er grunnlag for å utrede ulike konsepter. Transport- og kommunikasjonskomiteen har sett positivt på riktig bruk av KVU/KS1 for å effektivisere etterfølgende planlegging. Undersøkelsen viser at prosjekter som ikke har

gjennomført KVU/KS1, har om lag to år og ni måneder kortere planleggingstid sammenliknet med prosjekter som har gjennomført både KVU/KS1 og kommunedelplan. Andelen prosjekter som gjennomføres med KVU har gått ned, og en ytterligere reduksjon i behovet for KVU/KS1 er ventet ettersom det meste av riksvegnettet der det er aktuelt med store investeringer allerede er omfattet av gjennomførte KVU-er.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan fritak for KVU/KS1 bidra til å redusere samlet planleggingstid vesentlig. Arbeidet med den etterfølgende planfasen kan imidlertid bli mer omfattende og tidkrevende fordi faglige utredninger og analyser som gjøres i forbindelse med KVU/KS1 må gjøres i arbeidet med kommunedelplanen.

Plan- og bygningsloven åpner for planlegging uten kommunedelplan. Analysen av planleggingstid viser at arbeidet med kommunedelplan er den planleggingsfasen som tar lengst tid. Arbeidet med en kommunedelplan skal blant annet avklare trasévalg og bruk og vern av arealer. Prosjektene som er undersøkt viser at det er stor uenighet om disse temaene, som igjen har gitt lengre planleggingstid i flere av prosjektene.

Å planlegge uten kommunedelplan kan være aktuelt for prosjekter der trasé er avklart på et detaljert nivå i KVU/KS1, når kommunens handlingsrom hva gjelder ulike alternativer er begrenset, eller når felles planprogram eller områderegulering kan erstatte kommunedelplan. Analysen viser at de ni prosjektene i undersøkelsen som er planlagt uten kommunedelplan i gjennomsnitt har en planleggingstid som er ett år og elleve måneder kortere enn prosjekter hvor det er gjennomført kommunedelplan. Etter Riksrevisjonens vurdering kan en planprosess uten kommunedelplan bidra til å redusere samlet planleggingstid. Arbeidet med eventuell forutgående og etterfølgende planfase kan imidlertid bli mer omfattende og tidkrevende. Plan- og bygningsloven stiller krav om offentlig ettersyn og høring av planprogram og planer før planvedtak. Å ikke gjennomføre kommunedelplan påvirker mulighetene til å medvirke i planprosessen.

Innstramming i innsigelsespraksisen påvirker i liten grad planleggingstid i prosjekter der legitime interesser står mot hverandre

Det eksisterer en rekke sektorlover som har betydning for hvordan arealer kan disponeres. Etter plan- og bygningsloven skal sektormyndigheter reise innsigelser mot kommunale planer dersom de strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Som ledd i arbeidet med effektivisering av planprosesser, ble innsigelsespraksisen strammet inn i 2014 gjennom å avklare grunnlaget for å fremme innsigelser, samordne statlige innsigelser, samt lovfeste krav om regionale planforum. Andelen av kommunedelplaner det er fremmet innsigelse til, er redusert fra 60 til 51 prosent i perioden fra 2013 til 2017. Andelen reguleringsplaner det er fremmet innsigelse til, er i samme periode redusert fra 35 til 19 prosent.

Innstrammingene i innsigelsespraksisen kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra positivt til en mer effektiv behandling av kommunale planer etter plan- og bygningsloven, blant annet fordi interesser som kan gi grunnlag for innsigelser, vil komme fram så tidlig som mulig i planprosessen og ved at innsigelser som ikke er relevante, unngås. Undersøkelsen av fire planprosesser etter plan- og bygningsloven viser likevel at når det er fremmet begrunnede og rettmessige innsigelser under høring, vil det fortsatt være tidkrevende å behandle og avklare ulike hensyn og interesser. Undersøkelsen viser at planprosesser forlenges med flere år fordi motstridende hensyn og interesser ikke løses gjennom kommunenes planbehandling. I flere prosjekter gjennomføres videre planlegging i mange år. Innstrammingen i

innsigelsespraksisen vil derfor etter Riksrevisjonens vurdering i prosjekter med sterke interessemotsetninger likevel ikke bidra til kortere planleggingstid.

Tiltaket økt bruk av statlig plan er benyttet oftere, men er fortsatt lavt

Kommunene er normalt planmyndighet i arealsaker, men plan- og bygningsloven § 6-4 gir staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet hjemmel til å gå inn som planmyndighet og utarbeide og vedta planer. Ved behandling av *Nasjonal transportplan 2014–2023* og *2018–2029* stilte transport- og kommunikasjonskomiteen seg positiv til bruk av statlig plan for å korte ned planleggingstiden. Det framgår av statlige planretningslinjer at statlige planvirkemidler bør vurderes for å fremme raskere og mer effektive planprosesser for viktige samferdselstiltak, og at statlig plan skal vurderes for særskilt prioriterte samferdselsprosjekter.

Undersøkelsen viser at det siden 2011/2012 er planlagt ett vegprosjekt, E10 Hålogalandsvegen, med statlig plan. I august 2018 er ytterligere fire store samferdselsprosjekter under planlegging med bruk av statlig plan. Planprosessen for E10 Hålogalandsvegen gikk raskt, men det er for tidlig å si noe entydig om i hvilken grad bruk av statlig plan i andre samferdselsprosjekter vil redusere planleggingstiden. Dersom tiltaket skal ha en merkbar effekt på planleggingstid, må antallet prosjekter med statlig plan etter Riksrevisjonens vurdering også økes vesentlig.

Regelverket åpner for at en kommune kan omgjøre planvedtak og vedta nye planer, til tross for at omfattende planprosesser er gjennomført og krav til medvirkning er ivarettatt. Undersøkelsen viser at veg- og baneprosjekter blir betydelig forsinket på grunn av nye behandlingsrunder. I prosjektene *E6 Ringebru* og *E8 Ramfjord* var det uenigheter mellom lokale myndigheter og statlige sektormyndigheter om trasévalg. I begge tilfeller ble sentrale myndigheter involvert, noe som bidro til at kommunene la til side tidligere vedtatte traseer, til tross for at etterfølgende detaljregulering i begge prosjekter var kommet langt. Staten valgte å ikke videreføre planprosessene med statlig plan.

Det er et viktig prinsipp i plan- og bygningsloven at vedtak om bruk av arealer så langt som mulig skal fattes av berørte kommuner. Undersøkelsen viser at det er målkonflikt mellom økt bruk av statlig plan og økt kommunalt selvstyre. Så lenge kommunene som planmyndighet ikke er bundet av tidligere planvedtak, og staten ikke bruker muligheten regelverket gir til å tre inn som planmyndighet, kan planleggingen av store veg- og baneprosjekter forlenges med mange år. Etter Riksrevisjonens vurdering svekker dette muligheten for at bruk av statlig plan kan bidra til å nå målet om redusert planleggingstid. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at ikke staten går aktivt inn og avklarer der planleggingsprosesser for viktige samferdselstiltak stopper opp.

Departementene har ikke fulgt opp utviklingen i planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

Flere departementer forvalter relevant regelverk og påvirker rammene for planlegging av store samferdselsprosjekter. Planprosesser i samferdselssektoren gjøres med utgangspunkt i lover og regler som forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet, og med planleggingsmidler og føringer fra Samferdselsdepartementet. De berørte departementene har i samarbeid arbeidet med å vurdere og gjennomføre tiltak for å effektivisere planprosesser.

Stortinget har lagt til grunn at det skal foreslås tiltak, for eksempel i form av endringer i praksis, regelverk og rammer, for å oppnå raskere og mer effektive planleggingsprosesser. Transport- og kommunikasjonskomiteen har uttrykt at det er viktig med fortgang i arbeidet med å vurdere tiltak. Undersøkelsen viser at departementene ikke

har undersøkt eller vurdert om utviklingen i gjennomsnittlig planleggingstid for store samferdselsprosjekter går i riktig retning etter at målet om å redusere planleggingstiden ble kommunisert jf. Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal Transportplan 2014–2023*. Det framgår også at departementene jobber med tiltakene som allerede er iverksatt, men ikke har arbeidet videre med nye tiltak for å effektivisere planprosesser etter 2015.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

For å nå målet om redusert planleggingstid, anbefaler Riksrevisjonen Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet å følge opp utviklingen i planleggingstid og vurdere behovet for ytterligere tiltak, herunder

- sørge for bedre sammenheng mellom planprosessene og prioritering i nasjonal transportplan og budsjettproposisjonene
- vurdere behovet for i større grad å sette frister for planleggingstiden for de enkelte prosjektene
- vurdere muligheter for forenklinger i plansystemet

4 Departementets oppfølging

Statsråden for Samferdselsdepartementet mener at Riksrevisjonen har gjort en grundig og omfattende analyse av tiden som går med til utredning og planlegging av samferdselsprosjekter. Rapporten vil gi nyttig informasjon som Samferdselsdepartementet vil ta med seg videre inn i arbeidet med å effektivisere planprosesser i sektoren.

Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i svarbrevet til at undersøkelsen dokumenterer utfordringene og dilemmaene knyttet til målet om en vesentlig reduksjon i planleggingstiden for store samferdselstiltak, og peker på at planlegging av slike tiltak er kompliserte, ofte med et høyt konfliktnivå og medfører behov for avveininger av motstridende samfunnsinteresser. Tiltak for å forsure planleggingstiden vesentlig vil kunne komme i konflikt med andre viktige politiske mål om lokal forankring og medvirkning, om god kvalitet på planer og bærekraftig arealutnyttelse, og om bedre kostnadskontroll i planprosessene. Statsråden mener det er positivt at rapporten synliggjør disse målkonfliktene.

Statsråden for Samferdselsdepartementet har kommentarer til metoden som er brukt for å dokumentere planleggingstiden i undersøkelsen. Statsråden viser til at Riksrevisjonen har lagt til grunn et overslag fra Samferdselsdepartementet fra 2012 for samlet planleggingstid på 10 år for å vurdere om plantiden er redusert. Statsråden peker på at utgangspunktet for tiden som blir sammenliknet er veldig forskjellig. Overslaget på 10 år var basert på grove og subjektive innspill fra planleggere i transportetatene, og ikke fundert i en omfattende og systematisk gjennomgang som Riksrevisjonen har gjort.

Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at Riksrevisjonen har beregnet gjennomsnittlig planleggingstid for store samferdselsprosjekter til å være 11 år og 5 måneder. Undersøkelsen konkluderer ut fra dette med at planleggingstiden ikke er redusert sammenliknet med anslag fra 2012 om at planleggingstiden da var på om lag 10 år. Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener

undersøkelsen ikke gir grunnlag for å konkludere så klart som Riksrevisjonen gjør i undersøkelsen.

Begge statsrådene mener også det er en svakhet at metoden som er brukt legger til grunn at alle stegene i en utrednings- og planleggingsprosess blir gjennomført. Statsrådene peker på at den reduserte tiden som følge av at samferdselsmyndighetene utelater enkelte faser av den samlede planprosessen, ikke blir synliggjort. Statsrådene peker videre på at planprosessene for mange av prosjektene som inngår i undersøkelsen, startet opp før effektiviseringstiltakene ble iverksatt. Tilsvarende er planprosesser for prosjekter som ble startet etter at tiltak ble iverksatt, ennå ikke avsluttet.

Statsråden for Samferdselsdepartementet viser til at det er lagt til grunn ett en til en forhold mellom tid og prosjekt, og peker på at transportetatene planlegger for større prosjekter i dag enn tidligere. Statsråden mener det er en effektivisering av samlet utrednings- og planleggingstid at stadig større prosjekter planlegges på samme tid.

Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering at det er utfordrende å nå et generelt mål om vesentlig redusert planleggingstid for store samferdselsprosjekter. Statsråden viser til at et mål om å halvere planleggingstiden, slik det var uttrykt i nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023, synes svært krevende å nå innenfor dagens plansystem og uten omfattende endringer i gjeldende planleggingspraksis. Statsråden mener likevel at de tiltakene som departementene har iverksatt for å redusere planleggingstiden, er godt egnet for å kunne nå målene i NTP 2018-2029 om effektivisering av planprosessene og redusert planleggingstid.

Statsråden for Samferdselsdepartementet mener det er noe for tidlig å konkludere om de iverksatte tiltakene har effekt og bidratt til å redusere planleggingstiden. Statsråden mener at tiltakene som er iverksatt de senere årene, på sikt vil gi positive effekter, og viser særlig til økt bruk av statlig plan som et av de viktigste tiltakene som er tatt i bruk. Statsråden er positiv til dette tiltaket som ledd i arbeidet med mer effektive planprosesser.

Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at bruken av statlig plan målt i antall saker hittil har vært liten. Prosjektene er imidlertid svært store, slik at de til sammen utgjør en betydelig andel av den pågående prosjektporteføljen av store samferdselsprosjekter.

Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at departementet vil fortsette å arbeide for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Dette vil departementet gjøre både gjennom generelle forenklings- og effektiviseringstiltak, men også ved målrettede tiltak. Av tiltak rettet direkte mot samferdselssektoren, er det etter statsrådens vurdering økt bruk av statlig plan som vil være mest effektivt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil derfor i dialog med Samferdselsdepartementet vurdere om det er grunnlag for å øke omfanget av prosjekter hvor statlig plan kan benyttes. Statsråden vil også gjøre en ny vurdering av om det er andre forenklinger som kan gjøres for å redusere planleggingstiden ytterligere.

Statsråden for Samferdselsdepartementet viser til anbefalingen om bedre sammenheng mellom planprosessene og prioritering i nasjonal transportplan og budsjettprosessene, og opplyser at Samferdselsdepartementet vil se nærmere på dette i forbindelse med neste transportplan. Statsråden peker på at det vil være

naturlig å vurdere hvilke krav det skal settes til plangrunnlaget for prosjektene som skal gå inn i NTP. Statsråden opplyser at rammer for effektiv planlegging og gjennomføring er et tema som vil være sentralt i arbeidet med å revidere Nasjonal transportplan.

Statsråden for Samferdselsdepartementet viser videre til at det i forbindelse med arbeidet med neste transportplan vil vurderes om det er prosjekter det er hensiktsmessig å utarbeide konkrete tidsfrister til. Statsråden vil også se på muligheten for å forenkle arbeidet transportetatene gjør i forbindelse med planleggingen som utføres etter plan- og bygningsloven eller konsekvensutredninger i de enkelte prosjektene, og viser til at større grad av tilpasning til prosjektenes behov og utfordringer kan gi økte gevinster i form av redusert tidsbruk og kostnader.

Statsråden viser også til at det er gjennomført flere tiltak for å styrke kostnadsstyringen i store samferdselsprosjekt. Tiltakene som er rettet mot å bedre kostnadsstyringen vil ifølge statsråden bidra til å svekke tiltakene som skal effektivisere planprosessene. Dette gjelder for eksempel styringsmål og kan innebære at det må gjøres nye runder med planlegging dersom kostnadene øker ut over de rammene departementet har fastsatt. Statsråden peker på at det kan bli nødvendig å starte planlegging på nytt dersom det viser seg at prosjekter overstiger kostnadsrammer, selv om det fører til nye planrunder og lengre planleggingstid.

Statsråden i Samferdselsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at staten ikke går aktivt inn der planleggingsprosesser for viktige samferdselsprosjekter stopper opp. Statsråden viser til at de to prosjektene det er vist til i undersøkelsen, E8 Ramfjord og E6 Ringebu, er spesielle og skiller seg klart fra de aller fleste plansaker i samferdselssektoren. Statsråden viser også til at sakene er kjennetegnet av omfattende politiske prosesser i forbindelse med trasevalg, som har påvirket senere arbeid.

Statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser også til at Riksrevisjonen trekker fram E6 Ringebu og E8 Ramfjord som eksempler på langvarige planprosesser som følge av at kommunene kan omgjøre planvedtak og vedta nye planer, til tross for at omfattende planprosesser er gjennomført og krav til medvirkning er ivaretatt. Statsråden mener at begge disse sakene har spesielle politiske omstendigheter som gjør at de er lite egnede til å gi et riktig totalbilde av planleggingstiden.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Statsråden for Samferdselsdepartementet viser til at overslaget på samlet planleggingstid på 10 år fra 2012 var basert på grove og subjektive innspill fra transportetatene. Statsråden mener dette ikke gir et godt grunnlag for å sammenlikne tidsbruken med tiden som er beregnet ved en omfattende og systematisk gjennomgang som Riksrevisjonen har gjort. Statsråden for Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener heller ikke det er grunnlag for å konkludere så klart at planleggingstiden fortsatt ikke er redusert.

Riksrevisjonen vil understreke at det er anslaget fra 2012 som er lagt fram for Stortinget i nasjonal transportplan, og som ligger til grunn for ambisjonene om å redusere planleggingstiden. I Riksrevisjonens undersøkelse er det presisert at den estimerte planleggingstiden på 11 år og 5 måneder bygger på en forutsetning om at dette gjelder et stort samferdselsprosjekt som gjennomgår alle faser i planprosessen.

Riksrevisjonen er enig med statsråden for Samferdselsdepartementet i at den samlede planleggingstiden blir kortere dersom det tas hensyn til at ikke alle prosjekter gjennomgår alle faser, selv om undersøkelsen også viser at fritak for noen faser kan føre til at planleggingstiden i andre faser øker. Likevel gir ikke Riksrevisjonens undersøkelse grunnlag for å hevde at planleggingen av store samferdselsprosjekter generelt gjennomføres på vesentlig kortere tid enn tidligere. Statsråden peker på at transportetatene planlegger for større prosjekter i dag enn tidligere. Riksrevisjonen ser at dette kan bidra positivt til effektivisering av planprosesser og på sikt redusere samlet ressursbruk til utredning og planlegging.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det kan være en målkonflikt mellom raske planprosesser og å skulle ivareta krav og intensjoner i regelverket, blant annet kravet til medvirkning. De to statsrådene mener at to av de undersøkte samferdselsprosjektene skiller seg fra de fleste plansakene, på grunn av spesielle politiske omstendigheter. Etter Riksrevisjonens oppfatning illustrerer disse prosjektene nettopp at politiske omstendigheter og prosesser ofte bidrar til å forlenge planprosesser vesentlig, og til å synliggjøre konflikten mellom hensynet til kort planleggingstid og andre mål.

Riksrevisjonen merker seg ellers at begge departementene vil følge opp anbefalingene og arbeide videre for å effektivisere planprosessene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. oktober 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Heidi Grande Røys

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Arild Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsrådene



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler	
Berthe Blakstvedt	22241170
Vår dato	Vår referanse
07.09.2018	2017/00128-197
Deres dato	Deres referanse

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Jon Georg Dale

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter til Samferdselsdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Samferdselsdepartementet ved vårt brev 15. juni 2018, og på departementets svar 24. august 2018.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 26. september 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler	22241170
Berthe Blakstvedt	
Vår dato	Vår referanse
07.09.2018	2017/00128-198
Deres dato	Deres referanse

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Att.: Monica Mæland

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved vårt brev 15. juni 2018, og på departementets svar 3. august 2018.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 26. september 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*

Vedlegg 2

Statsrådenes svar



**DET KONGELEGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet, § 5 andre ledd

Dykkar ref
2017/00128-197

Vår ref
16/1348-

Dato
26. september 2018

Utkast til Dokument 3:x (2018-2019) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt – Kommentarer frå Samferdselsdepartementet

Innleiing

Eg vil vise til Riksrevisjonen sitt brev 7. september 2018 med utkast til Dokument 3:X (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*.

Det blir vidare vist til Samferdselsdepartementet sitt brev 24. august 2018 med kommentarar til Riksrevisjonen sitt utkast til hovudanalyserapport.

Eg vil i det følgjande kome med mine kommentarar til Riksrevisjonens merknadar og tilrådingar, og til slutt gjere greie for korleis departementet vil følgje opp tilrådingane.

Generelle kommentarar

Eg merkar meg at Riksrevisjonen har gjort ein grundig og omfattande analyse av tida som går med til utgreiing og planlegging av samferdselsprosjekt. Rapporten vil gje nyttig informasjon som Samferdselsdepartementet tek med seg i det vidare arbeidet med å effektivisere planprosessane i sektoren. Eg meiner det er positivt at Riksrevisjonen har gått så grundig inn i arbeidet.

Eg har likevel nokre konkrete merknadar til hovudfunna i rapporten, mellom anna metoden som er nytta for å dokumentere planleggingstida.

Det går fram av rapporten at den gjeld både Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Eg vil presisere at mine kommentarar i all hovudsak har fokus

på dei tiltaka Samferdselsdepartementet har ansvaret for. Når det gjeld f.eks. juridiske forhold og sjølv regelverket i plan- og bygningslova ligg dette ansvaret i dag under kommunal- og moderniseringsministeren, og eg vil ikkje gå nærare inn på dette.

Kommentarar til hovudfunna i rapporten

Eit viktig hovudfunn i rapporten, og som tilrådingane i stor grad byggjer på, er at planleggingstida for store samferdselsprosjekt fortsatt ikkje er redusert. Dette trass i tiltaka departementa har sett i verk.

Dette har eg nokre kommentarar til. Som grunnlag for samanlikninga av om planleggingstida har endra seg etter departementa sine tiltak, har Riksrevisjonen lagt til grunn tidlegare overslag frå Samferdselsdepartementet i 2012 om at det tok om lag 10 år å planlegge større samferdselsprosjekt.

Sjølv har Riksrevisjonen med bakgrunn i ei stor mengde konkrete saker rekna på gjennomsnittleg tid som går med i kvar av dei ulike fasane i eit samferdselsprosjekt, og ut frå dette avleia ei fiktiv utgreiing- og planleggingstid for eit prosjekt som går gjennom alle fasane. Ut frå dette konkluderer Riksrevisjonen med at planleggingstida for eit samferdselsprosjekt vil vere noko over 11 år og har dermed ikkje blitt redusert frå 2012.

Eg vil for det første vise til at utgangspunktet for tida som blir samanlikna er veldig forskjellig. Det er ikkje tidlegare gjort nokon tilsvarande grundig gjennomgang av utgreiing- og planleggingstid slik Riksrevisjonen no har gjort. Når det gjeld overslaget departementet viste til i 2012, dvs. 10 år, var det basert på svært grove og subjektive innspel frå planleggarar i transportetatane. Overslaget var altså ikkje fundert i nokon omfattande og systematisk gjennomgang som Riksrevisjonen har gjort.

Eg har også merka meg at analyseperioden i rapporten går heilt tilbake til 2010. Det betyr at det i grunnlaget for berekningane også er tatt med prosjekt kor utgreiing- og/eller planaktivitetar har funne stad i tida 2010-2012, altså før tiltaka om å effektivisere planprosessane vart sette i verk.

For det andre. Eit viktig tiltak for å redusere planleggingstida vil vere å kutte ut einskilte fasar i utgreiing- og planleggingstida der det er mogleg, slik Riksrevisjonen også peikar på i rapporten. Dei siste åra har det vore større fokus i samferdselssektoren på mellom anna å gje unnatak for KVU/KS1 eller gå rett på reguleringsplan utan kommunedelplan. Med Riksrevisjonen sin metode for å berekna planleggingstida, der det er lagt opp til at alle stega i ein utgreiings- og planprosess blir gjennomført i alle saker, vil ikkje den reduserte tida som følgje av at samferdselsmyndigheitene har kutta fasar for å spare tid, bli synliggjort. Dette er ei svakheit ved den metoden som er nytta i rapporten.

For det tredje meiner departementet at det er noko tidleg å konkludere klart om dei gjennomførte tiltaka har hatt effekt og bidrege til å redusere planleggingstida. Eit av dei viktigaste grepa for å redusere planleggingstida vil vere auka bruk av statleg plan. Som

Riksrevisjonen sjølv peikar på har det så langt berre vore gjennomført ein statleg plan, E10/rv 85 Hålogalandsvegen. Den samla planleggingstida for dette prosjektet var svært kort, særleg når ein ser på størrelsen på prosjektet. Frå KVVU til ferdig reguleringsplan gjekk det om lag 6 år. Planen involverte fleire kommunar og to fylkeskommunar, og har eit kostnadsoverslag på over 12 mrd. kr. Det er difor viktig å ha med seg at det er vedteke å gjennomføre fleire store samferdselsprosjekt dei komande åra med statleg plan. Eg meiner dette kan bidra til at planleggingstida for desse store og viktige prosjekta vil bli vesentleg redusert.

Eit anna moment eg vil kommentere, som ikkje kjem ordentleg fram i rapporten, er manglande vurderingar av effektivitet sett opp mot omfanget av dei ulike prosjekta. Eg forstår rapporten slik at det blir lagt til grunn eit ein til ein-forhold mellom prosjekt og tid, og det er ikkje gjort noko forsøk på å justere for størrelsen på prosjekta som inngår i utvalet, f.eks. målt i km transportinfrastruktur i planstrekninga. Det er i den samanhengen viktig å ha med seg at transportetatane generelt planlegg for større prosjekt i dag enn dei gjorde for nokre år sidan. Det betyr igjen at om ein legg føresetnaden til grunn om at planleggingstida er omtrent den same i dag som for nokre år sidan, så har det likevel vore ei effektivisering i og med at ein planlegg for større og større prosjekt. Det vil då seie at ein planlegg fleire km transportinfrastruktur innanfor same tida som tidlegare.

Kommentarar til Riksrevisjonens tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet følgjer opp utviklinga i planleggingstida og vurderer behovet for ytterlegare tiltak, for å nå målet om redusert planleggingstid. Det blir vidare tilrådd at departementa legg opp til betre samheng mellom planprosessane og prioritering i nasjonal transportplan og budsjettproposisjonane. Departementa blir også tilrådd å vurdere behovet for i større grad å sette tidsfristar i planlegginga for dei einskilte prosjekta og vurdere om det er mogleg å forenkle plansystemet.

Når det gjeld tilrådinga om å leggje til rette for betre samheng mellom planprosessane og prioritering i nasjonal transportplan og budsjettprosessane, vil Samferdselsdepartementet i det vidare arbeidet med neste transportplan sjå nærare på dette. I den samheng vil det også vere naturleg å vurdere kva for krav vi skal sette til plangrunnlag for dei prosjekta som går inn i NTP. Rammer for effektiv planlegging og gjennomføring er eit tema som vil vere sentralt i arbeidet med å revidere Nasjonal transportplan

Samferdselsdepartementet fastheld målsettinga frå NTP 2018-2029 om å effektivisere planprosessane og redusere tida som går med til planlegging i store samferdselsprosjekt. Eg meiner at dei tiltaka departementa har gjennomført dei seinare åra, på sikt vil gje positive effektar. Det viktigaste tiltaket departementet har gjennomført som er retta direkte mot å effektivisere planprosessane, er meirbruk av statleg plan. Behovet for auka bruk av statleg plan vil vere særleg viktig no som samferdselsprosjekta blir meir omfattande og går over lengre strekningar enn dei tradisjonelt har gjort. Eg er open for meir bruk av statleg plan. Når fleire av de dei statlege planane som den siste tida er starta opp, er ferdige, vil departementa gjere ei vurdering av erfaringane med statleg plan, og her vil naturleg nok spørsmålet om

reduisert planleggingstid vere eit sentralt tema. I det vidare arbeidet med neste NTP vil vi også sjå nærare på om det er nye strekningar som kan vere aktuelle for statleg plan.

Riksrevisjonen peikar også på at departementa ikkje har undersøkt eller vurdert om utviklinga i den gjennomsnittlege tida til planlegging går i riktig retning etter at målet om å redusere tida blei kommunisert. Eg er samd om i at det på eit tidspunkt vil vere viktig å sjå nærare på kva for effekt tiltaka som er gjennomført, har hatt. Men også her vil eg vise til at ein slik gjennomgang no vil vere for tidleg, og at det vil vere meir naturleg å sjå på dette når det f.eks. er gjennomført fleire statlege planar, fleire prosjekt kor ein til dømes har kutta kommunedelplan osv.

Det er også aktuelt å sjå på andre tiltak for å effektivisere planarbeidet. Eg oppfattar at Riksrevisjonen mellom anna kjem med forslag om i større grad å sette fristar for planleggingstid for dei einstilte prosjekta. Å sette tidsfristar for planleggingstid kan vere aktuelt i nokre tilfelle. Det føreset at tidsfristane som blir sett for det aktuelle prosjektet, er realistisk og byggjer på ressursmessige føresetnader. I fleire prosjekt vil det også vere andre tungtvegande omsyn å ta i planlegginga, f.eks. kostnadsstyring. Det kan ikkje vere slik at transportetatane berre skal leggje vekt på omsynet til planleggingstida, og f.eks. sjå heilt bort ifrå kostbare krav og ynsker som fordyrer prosjekta samanligna med kostnadsrammene som stortinget har gitt gjennom NTP. Eg vil i det vidare arbeidet med neste Nasjonal transportplan sjå på om det kan vere prosjekt som kan vera eigna for tidsfristar for planlegginga.

Eg vil også sjå nærare på om det kan vere mogleg å forenkle arbeidet transportetatane gjer i samband med planlegginga etter plan- og bygningsloven og/eller konsekvensutgreiingar i dei einstilte prosjekta. Større grad av tilpassing til prosjekta sine behov og utfordringar kan gje gevinstar i form av redusert tidsbruk og kostnader. I mange tilfelle kan det vere gode grunnar til at det må gjerast eit omfattande og grundig planarbeid, dette vil departementet vurdere nærare

Eg vil også vise til dei andre større tiltaka departementet har gjennomført for å leggje til rette for meir effektive planprosessar framover. Det gjeld mellom anna å starte opp reguleringsplanlegging utan fyrst å gå gjennom kommunedelplan, auka fokus på å sjå KVV-arbeidet i samanheng med seinare utgreiing- og planfasar, tidleg avklaring av behovet for statlig plan, vidareutvikling og forbetring av Statens vegvesen sitt kvalitetssystem for planlegging av vegprosjektet m.m. Eg meiner at desse tiltaka på sikt både kvar for seg og samla sett vil gje meir effektive planprosessar i framtida.

Samstundes vil eg vise til dei meir overordna reformene som er gjennomført i transportsektoren dei seinare åra som vil gje ein meir effektiv utnytting av ressursane i dei etatane og selskapa som skal gjennomføre planprosessane, og som igjen vil gje grunnlag for meir effektive planprosessar. Regjeringa har mellom anna lagt til rette for ein meir effektiv veg- og jernbanesektor gjennom jernbanereforma og opprettinga av Nye Veier AS. Reformene inneber til dels store strukturelle endringar og har stort potensiale for gevinstar og vil gi ein meir effektiv transportsektor dei komande åra.

I tråd med det som er nemnt ovanfor om at også kostnadsstyring er eit viktig omsyn i planlegginga vil eg avslutningsvis gjere noko meir greie for dette. Regjeringa har dei siste åra hatt eit tydeleg fokus på kostnadsstyring i samferdselsprosjekt. Som det går fram av Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2029 har det vore store kostnadsaukar i veg- og jernbaneprosjekt. For veg- og jernbaneprosjekta som har vore prioritert i dei to siste transportplanane, har det vore ein gjennomsnittleg kostnadsauke på høvesvis 40 og 30 pst. dei fire åra mellom transportplanane. Det meste av kostnadsauken kjem i planfasen, det gjer at også kostnadsstyring gjennom planprosessen er særskild viktig i tida som kjem.

Departementet har difor gjennomført fleire tiltak for å styrke kostnadsstyringa i store samferdselsprosjekt, mellom anna innføringa av styringsmål og endringsloggar. Stortinget har i si innstilling til Nasjonal transportplan, jf. Innst. 460 S (2016-2017) slutta opp om dei tiltaka departementet har innført. Stortinget har også merka seg at meldinga varslar fleire nye tiltak for å følgje opp kostnadsveksten ut over kva som har vore gjennomført tidlegare, mellom anna at fleire prosjekt skal gåast gjennom for å vurdere kostnadsreduserande tiltak.

I praksis vil tiltak som er retta mot å betre kostnadsstyringa bidra til å svekke tiltaka som skal effektivisere planprosessane. Dette gjeld f.eks. innføringa av styringsmål som kan innebere at ein må gå nye rundar i planlegginga dersom kostnadane aukar ut over dei rammene departementet har fastsett. Eg meiner difor at eit samferdselsprosjekt ikkje berre kan målast på tida som går med til planlegginga, uavhengig av kostnadane. For at vi skal få mest mogleg transportinfrastruktur for pengane må vi også sjå på kostnadsutviklinga i prosjekta. I ytterste konsekvens vil det vere naudsynt å starte planlegginga på nytt dersom det viser seg at prosjekta overstig sine kostnadsrammer, sjølv om dette vil føre til nye planrundar og lengre planleggingstid. Eg meiner difor at det framover må vere større fokus på å finne ei god balanse mellom dei ulike omsyna når ein planlegg for utbygging av transportinfrastruktur.

Til slutt har eg merka meg at Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at ikkje staten går aktivt inn der planleggingsprosessar for viktige samferdselsprosjekt stoppar opp. Det er spesielt vist til vegprosjekta E8 i Ramfjorden i Troms og E6 Ringebru i Oppland. Desse to sakene er svært spesielle og skil seg klart frå dei aller fleste plansaker i samferdselssektoren. Sakene er også kjenneteikna av at det har vore omfattande politiske prosessar i samband med traseval, som openbart også har påverka seinare arbeid. Utover dette har eg ikkje merknader til riksrevisjonen si undersøking.

Med helsing



Jon Georg Dale

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2018/00128-198

Vår ref
17/658-28

Dato
26. september 2018

Utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 7. september 2018, med utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. Riksrevisor har bedt meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Revisjonen berører også Samferdselsdepartementets ansvarsområde, og jeg vil derfor presisere at jeg svarer på forhold innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde.

Innledende kommentarer

Undersøkelsen dokumenterer på en god måte utfordringene og dilemmaene knyttet til målet om en vesentlig reduksjon i planleggingstiden for store samferdselstiltak. Planlegging av slike tiltak er kompliserte, krevende og ofte med et høyt konfliktnivå, og medfører behov for avveininger av motstridende samfunnsinteresser. Beslutningene i slike saker kan få vidtrekkende konsekvenser for samfunnsutviklingen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i tiår fremover.

Tiltak for å forsere planleggingstiden vesentlig vil kunne komme i konflikt med andre viktige politiske mål om lokal forankring og medvirkning, om god kvalitet på planer og bærekraftig arealutnyttelse, og om bedre kostnadskontroll i planprosessene. Det er positivt at rapporten synliggjør disse målkonfliktene.

Departementet har tidligere uttrykt tvil om hvorvidt det empiriske grunnlaget for undersøkelsen gir et riktig grunnlag for å vurdere virkningene av effektiviseringstiltakene som er gjennomført de senere årene. Planprosessene for mange av prosjektene som inngår i undersøkelsen, startet opp før effektiviseringstiltak ble iverksatt. Tilsvarende er planprosesser for prosjekter som ble startet etter at tiltak ble iverksatt, ennå ikke avsluttet. Undersøkelsen kommer derfor for tidlig til å gi gode og relevante svar.

Planleggingstiden for store samferdselsprosjekter er fortsatt ikke redusert

Riksrevisjonen har beregnet gjennomsnittlig planleggingstid for store samferdselsprosjekter til å være 11 år og 5 måneder. Undersøkelsen konkluderer ut fra dette med at planleggingstiden ikke er redusert sammenliknet med anslag fra 2012 om at planleggingstiden for slike prosjekter da var på om lag 10 år.

Beregnet planleggingstid tar ikke hensyn til at ikke alle prosjekter går gjennom alle faser i planleggingsprosessen, og tallet gir dermed et unyansert bilde. Dette forsterkes også av at flere effektiviseringstiltak som departementene vurderer som særlig relevante, nettopp handler om å utelate enkelte faser av den samlede planleggingsprosessen. Etter min vurdering er det derfor ikke grunnlag for å konkludere så klart som Riksrevisjonen gjør i undersøkelsen.

Det er lite trolig at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter vil bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystem

Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar plansystemets krav til utredning og medvirkning til at planprosesser tar betydelig tid å gjennomføre, og at det er en målkonflikt mellom målet om raskere planprosesser og å gjennomføre planprosesser i henhold til krav og intensjoner i regelverket. Undersøkelsen peker på innsigelser, omfattende utredningsarbeid, manglende eller lav prioritering i Nasjonal transportplan, og nye behandlingsrunder om vedtatte planer og traseer, som fire sentrale årsaker til lang planleggingstid i prosjektene som er undersøkt.

Etter Riksrevisjonens vurdering vil enkelte av tiltakene som myndighetene har iverksatt for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter, kunne bidra til kortere planleggingstid i de prosjektene de er aktuelle. De aktuelle tiltakene som omtales, er mer målrettet og hensiktsmessig bruk av konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring av konseptvalg, økt bruk av statlig plan, planlegging uten kommunedelplan, og innstramning i innsigelsespraksis. Riksrevisjonen mener imidlertid at tiltakene ikke vil bidra til å unngå to av de viktigste årsakene til lang planleggingstid; nye behandlingsrunder om vedtatte planer, og uventede stopp i planprosesser som følge av lav eller endret prioritering i prosjektporteføljen i Nasjonal transportplan (NTP).

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering at det er utfordrende å nå et generelt mål om vesentlig redusert planleggingstid for store samferdselsprosjekter. Et mål om å halvere planleggingstiden, slik det var uttrykt i NTP 2014-2023, synes svært krevende å nå innenfor dagens plansystem og uten omfattende endringer i gjeldende planleggingspraksis.

Jeg mener likevel at de tiltakene som departementene har iverksatt for å redusere planleggingstiden, er godt egnet for å kunne nå målene i NTP 2018-2029 om effektivisering av planprosessene og redusert planleggingstid. Jeg mener vi har gode eksempler på at riktig bruk av planverktøyene kan gi vesentlig kortere planleggingstid. For E10 Hålogalandsveien, som omfattet 160 km veg gjennom to fylker og sju kommuner, ble planprosessen etter plan- og bygningsloven gjennomført på to og et halvt år.

Riksrevisjonen peker på at bruken av statlig plan hittil har vært begrenset. Dersom tiltaket skal ha en merkbar effekt på planleggingstid, må antallet prosjekter med statlig plan økes vesentlig. Målt i antall saker er jeg enig med Riksrevisjonen at bruken av statlig plan hittil har vært liten. Prosjektene er imidlertid svært store, slik at de til sammen utgjør en betydelig andel av den pågående prosjektporteføljen av store samferdselsprosjekter.

Riksrevisjonen viser til planleggingen av E6 Ringebru og E8 Ramfjord som eksempler på langvarige planprosesser som følge av at kommunene kan omgjøre planvedtak og vedta nye planer, til tross for at omfattende planprosesser er gjennomført og krav til medvirkning er ivarettatt. Jeg mener at begge disse sakene har spesielle politiske omstendigheter som gjør at de er lite egnet til å gi et riktig totalbilde av planleggingstiden.

Riksrevisjonen mener at undersøkelsen viser at departementene ikke har undersøkt eller vurdert om utviklingen går i riktig retning etter at målet om å redusere planleggingstiden ble kommunisert i innstillingen fra transport- og kommunikasjonskomiteen ved behandlingen av NTP 2014-2023. Riksrevisjonen mener også at departementene ikke har arbeidet videre med nye tiltak for å effektivisere planprosesser etter 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar er først og fremst systemansvar for plan- og bygningsloven, og bidrag til at praktisering av loven gir mer effektive planprosesser. Departementet har de senere årene gjennomført en rekke forenklinger i plan- og bygningsloven. Det har også vært et stort fokus på forbedret innsigelsespraksis, og på å samordne og redusere statlige innsigelser. Dette arbeidet pågår fortsatt. I 2018 ble forsøket med fylkesmennenes samordning av statlige innsigelser gjort permanent, og fra 2019 vil alle fylkesmannsembetene være omfattet av ordningen. Selv om dette er generelle virkemidler, vil resultatene også slå positivt ut for planprosesser for store samferdselstiltak.

Når det gjelder konkrete tiltak for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter, mener jeg fortsatt at bruk av statlig plan er det viktigste tiltaket innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler. Fordi de fleste av prosjektene som er startet opp som statlig plan fortsatt pågår, er det foreløpig ikke gjennomført noen systematisk undersøkelse av hvordan bruken av statlig plan har påvirket planleggingstiden. En grundigere evaluering vil bli gjennomført når erfaringsgrunnlaget blir noe større. Jeg mener likevel at vi nå har et godt nok grunnlag til å øke bruken av statlig plan for store samferdselsprosjekter.

Departementet har innført og foreslått flere nye tiltak for å samordne behandlingen etter KVV/KS1-ordningen og planlegging etter plan- og bygningsloven. I revisjon av forskrift om konsekvensutredninger som trådte i kraft 1. januar 2015, ble det tatt inn en bestemmelse om at for statlige tiltak, kan vedkommende fagdepartement bestemme at planprogram skal høres sammen med konseptvalgutredning som grunnlag for beslutning om valg av konsept. Vi har også signalisert at vi vil se nærmere på hvordan utredninger som gjennomføres i henholdsvis konseptvalgutredninger og planer etter plan- og bygningsloven, kan samordnes bedre.

Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

For å nå målet om redusert planleggingstid, anbefaler Riksrevisjonen Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet å følge opp utviklingen i planleggingstid og vurdere behovet for ytterligere tiltak, herunder:

- Sørge for bedre sammenheng mellom planprosessene og prioritering i Nasjonal transportplan og budsjettproposisjonene
- Vurdere behovet for i større grad å sette frister for planleggingstiden for de enkelte prosjektene
- Vurdere muligheter for forenklinger i plansystemet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil fortsette å arbeide for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Dette vil departementet gjøre både gjennom generelle forenklings- og effektiviseringstiltak, men også ved målrettede tiltak mot planleggingen av store samferdselsprosjekter. Av tiltak rettet direkte mot samferdselssektoren, er det min vurdering at økt bruk av statlig plan vil være mest effektivt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil derfor i dialog med Samferdselsdepartementet vurdere om det er grunnlag for å øke omfanget av prosjekter hvor statlig plan kan benyttes. Jeg vil også gjøre en ny vurdering av om det er andre forenklinger som kan gjøres for å redusere planleggingstiden ytterligere.

Tiltak for å bedre sammenhengen mellom planprosesser, prioritering i NTP og budsjettproposisjonene ligger utenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde. Når det gjelder frister for planleggingen, er det allerede innført frister i plan- og bygningsloven for flere faser i planprosessene. Dersom det skal settes konkrete frister for hvert enkelt samferdselsprosjekt, er dette noe som eventuelt må vurderes av Samferdselsdepartementet i dialog med transportetatene.

Med hilsen



Monica Mæland

Vedlegg 3

Rapport: Myndighetenes arbeid med
å redusere planleggingstiden for
store samferdselsprosjekter

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	41
1.1	Bakgrunn	41
1.2	Planprosesser på veg og bane	42
1.3	Mål og problemstillinger	45
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	46
2.1	Dokumentanalyse	46
2.2	Analyse av planleggingstid	47
2.3	Caseundersøkelse	48
2.4	Intervjuer	49
3	Revisjonskriterier	50
3.1	Mål om mer effektive planleggingsprosesser for store samferdselsprosjekter	50
3.2	Krav til utredning og planlegging av store samferdselsprosjekter	51
3.2.1	Utredning	51
3.2.2	Den statlige kvalitetssikringsordningen	51
3.2.3	Planlegging etter plan- og bygningsloven	52
3.3	Krav til forvaltningen i planlegging av store samferdselsprosjekter	54
4	Hvor lang tid tar det å planlegge store samferdselsprosjekter?	56
5	Hva er de viktigste årsakene til lang planleggingstid i store samferdselsprosjekter?	61
5.1	Innsigelser	61
5.1.1	Innsigelsers innvirkning på planleggingstid	61
5.1.2	Avveining av hensyn og interesser i planleggingen	65
5.2	Omfang av faglige utredninger	67
5.2.1	Ytterligere utredning for oppdatering av plangrunnlag	68
5.2.2	Praktiseringen av regelverk for konsekvensutredninger	70
5.2.3	Tilpasning av utredning til plannivå	71
5.3	Nye behandlingsrunder	71
5.3.1	Nye behandlingsrunder om tidligere vedtatte trasevalg	71
5.3.2	Nye behandlingsrunder - konsekvenser for planleggingstid	74
5.3.3	Andre konsekvenser	75
5.4	Prioriteringer i nasjonal transportplan	76
5.4.1	Lav prioritering i nasjonal transportplan	76
5.4.2	Korte tidsfrister for å gjennomføre planlegging i tide for prioritering i nasjonal transportplan	77

6	Hvordan følger myndighetene opp målet om å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter?	80
6.1	Målet om redusert planleggingstid	80
6.2	Gjennomførte tiltak for å redusere planleggingstiden	82
6.2.1	Mer målrettet bruk av KVV/KS1	83
6.2.2	Økt bruk av statlig plan	85
6.2.3	Ikke gjennomføre kommunedelplan	89
6.2.4	Innstramminger i innsigelsespraksis	91
7	Vurderinger	93
7.1	Planleggingstiden for store samferdselsprosjekter er fortsatt ikke redusert	93
7.2	Det er lite trolig at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter vil bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystem	93
7.3	Departementene har ikke fulgt opp utviklingen i planleggingstiden for store samferdselsprosjekter	96
8	Referanseliste	97
9	Vedlegg	102
	Prosjektene i caseundersøkelsen	102

Tabelloversikt

Tabell 1	Hovedtrekk ved innsigelsene i prosjektene i caseundersøkelsen	63
Tabell 2	Prosess KVV, KS1 og regjeringsbeslutning for Strynefjellet	69

Figuroversikt

Figur 1	Stegene i planprosesser på veg og bane	43
Figur 2	Estimert planleggingstid for store samferdselsprosjekter på veg og bane i antall år og måneder (n = 141)	56
Figur 3	Estimert tidsbruk i tidlig fase for store samferdselsprosjekter i antall år	57
Figur 4	Estimert tidsbruk på KVV og KS1 i store samferdselsprosjekter i antall år (n = 37)	58
Figur 5	Estimert tidsbruk til planlegging etter plan- og bygningsloven for store samferdselsprosjekter i antall år	59
Figur 6	Estimert tidsbruk til sluttfasen for store samferdselsprosjekter i antall år	59
Figur 7	Oversikt over årsaker til lang planleggingstid og hvor de inntreffer i planprosessene	61
Figur 8	Behandling av innsigelser i kommunedelplan- og reguleringsplanfasen	62
Figur 9	Gjennomførte tiltak og i hvilke faser de påvirker planprosessene	83

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Spørsmål om konsekvensutredning av reindrift i E8 Ramfjord	70
Faktaboks 2	Bestillinger av KVV fra Statens vegvesen i forbindelse med rullering av nasjonal transportplan	78
Faktaboks 3	Bruk av statlig plan i prosjektet E10 Hålogalandsvegen	86

Forklaring av begreper og forkortelser

Bevilgningsvedtak (investeringsbeslutning) fattes av Stortinget. For at et prosjekt skal kunne være prioritert i statsbudsjettet, kreves det normalt vedtatt reguleringsplan og gjennomført KS2.

Handlingsprogram utarbeides av samferdselsetatene basert på nasjonal transportplan.

Innsigelse kan fremmes av kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Om en innsigelse ikke blir imøtekommet eller trukket etter dialog mellom partene eller mekling hos fylkesmannen, skal saken behandles av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunedelplan (KDP) fastsetter bl.a. valg av alternativ (trasé), antall felt, tunnelstrekning og krysstype. Planen vedtas normalt i kommunen (som planmyndighet). Vedtatt kommunedelplan gir grunnlag for prioritering i nasjonal transportplan (første planperiode).

Konsekvensutredning (KU) skal redegjøre for og sammenstille planforslagets vesentlige prissatte og ikke-prissatte konsekvenser for miljø og samfunn i en samfunnsøkonomisk analyse og identifisere konfliktreduserende (avbøtende) tiltak. Planer for veger og jernbane med investeringskostnader på mer enn 750 mill. (tidligere 500 mill.) kroner skal alltid konsekvensutredes. Hvis det er gjennomført konsekvensutredning i kommunedelplanen, må det ikke gjennomføres på nytt i reguleringsplanen, med mindre det er gjort store endringer.

Konseptvalgutredning (KVU) er en statlig, faglig utredning i en tidlig fase. Hensikten med utredningen er å vurdere ulike konseptuelle løsninger som ivaretar det definerte transportbehovet. KVU avklarer om det skal startes planlegging etter plan- og bygningsloven, og anbefaler hvilket konsept som skal legges til grunn. KVU går normalt til kommuner og andre berørte på høring, men dette er ikke et krav. En KVU skal kvalitetssikres (KS1) av eksterne uavhengige konsulenter. KVU og KS1 behandles normalt i regjeringen. Gjennomført KVU gir grunnlag for prioritering i nasjonal transportplan (siste planperiode).

KS1 og KS2 er ekstern kvalitetssikring av henholdsvis konseptvalg og styringsunderlag samt kostnadsoverslag. KS1 og KS2 skal gjennomføres for prosjekter som enkeltvis eller i naturlig sammenheng har kostnadsoverslag (styringsramme) som overstiger 750 mill. kroner.

Nasjonal transportplan (NTP) rulleres hvert fjerde år og omhandler en periode på 12 år (tidligere 10 år). For at et prosjekt skal tas inn i siste seksårsperiode, kreves normalt gjennomført KVU og KS1. For at et prosjekt skal prioriteres i første seksårsperiode, kreves normalt vedtatt kommunedelplan.

Planmyndighet er den myndighet som forvalter plan- og bygningsloven. Dette er normalt kommunen, men kan også være fylkeskommunen eller staten. Etter nærmere avtale mellom partene kan statlig eller regional myndighet helt eller delvis overta oppgavene med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag.

Planprogram skal redegjøre for det kommende planarbeidet etter plan- og bygningsloven, planprosessen med frister og deltakere og opplegg for medvirkning. Planprogrammet skal omfatte premissene og utredningsbehovet for planarbeidet og fastsetter hvilke alternativer som skal utredes. Planprogram sendes på høring, men det kan ikke fremmes innsigelser til det. Planmyndigheten fastsetter planprogrammet.

Regionalt planforum skal bidra til at statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og samordnes. I regionalt planforum kan kommunene presentere planutkast for å få innspill og mest mulig forpliktende uttalelser til disse fra fylkeskommunen og statlige fageter. Regionalt planforum har fra 1. juli 2017 vært obligatorisk i alle fylkeskommuner.

Reguleringsplan (RP) fastsetter detaljert arealbruk innenfor et avgrenset område. Plankartet og reguleringsbestemmelsene er juridisk bindende. Planbeskrivelsen beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger. Reguleringsplanen er ofte en detaljering av beslutninger i den forutgående kommunedelplanen, men kan også utarbeides uten forankring i en overordnet plan. Da vil kravet til utredninger og prosess som regel bli mer omfattende (f.eks. krav om KU).

Slutfase omfatter fasen etter planlegging etter plan- og bygningsloven, det vil si KS2 og bevilgningsvedtak.

Statlig plan innebærer at planmyndighet og -vedtak overlates til staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Statlig plan kan velges for kommunedelplan og reguleringsplan, herunder planprogram for disse.

Statlig prosjektmodell er modellen med bruk av KVV, KS1 og KS2 for prosjekter over 750 mill. kroner.

Store samferdselsprosjekter er i undersøkelsen definert som investeringsprosjekter på riksveg og jernbane med en antatt kostnad over 750 mill. kroner og som i utgangspunktet er underlagt kravet om statlig kvalitetssikring.

Tidlig fase regnes som fasen fra departementet bestiller konseptvalgutredning eller annen utredning av et prosjekt, til regjeringen velger et konsept og fastsetter oppstart av planlegging etter plan- og bygningsloven.

Trasé er en konkret veglinje/jernbanelinje og angir plassering i omgivelsene.

Aktører

Bane NOR SF (Bane NOR) er et statlig foretak med ansvar for den nasjonale jernbaneinfrastrukturen. Bane NOR har fra 1. januar 2017 overtatt ansvaret fra Jernbaneverket (JBV) for planlegging, utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenettet, trafikkstyring og forvaltning og utvikling av jernbaneeiendom. Bane NOR styres gjennom avtaler inngått med Jernbanedirektoratet og gir direktoratet innspill til handlingsprogrammet for gjennomføring av nasjonal transportplan.

Finansdepartementet (FIN) forvalter og utformer rammeverket for gjennomføring av konseptvalgutredninger og ekstern kvalitetssikring. Finansdepartementet har rammeavtaler med eksterne konsulenter som gjennomfører KS1 og KS2.

Fylkeskommunene (FK) har et lovpålagt ansvar for å veilede kommunene om plansystemet og planprosessen og bistå i planleggingen. Fylkeskommunen leder regionalt planforum. Fylkeskommunen utarbeider regionale planer. Fylkeskommunen kan fremme innsigelser til kommunale arealplaner på bakgrunn av nasjonale og regionale mål og hensyn samt egne sektorlover.

Fylkesmannen (FM) skal se til at kommunene oppfyller plikten om planlegging etter loven, og ivareta nasjonale interesser innenfor fylkesmannens ansvarsområder. Fylkesmannen har ansvar for å veilede kommunene i juridiske spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven samt tilsyn og klagebehandling for kommunale vedtak. Fylkesmannen skal etter behov vurdere den juridiske holdbarheten av kommuneplaner og reguleringsplaner og kan fremme innsigelse om planfaglige mangler eller dersom planene er i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Fylkesmannen er også innsigelsesmyndighet for miljø, landbruk og statlig planretningslinjer for samordnet bolig- og arealtransportplanlegging. Fylkesmannen mekler i plansaker.

Jernbanedirektoratet har fra 1. januar 2017 totalansvaret for å inngå avtaler om kjøp av jernbaneinfrastruktur tjenester fra Bane NOR og kjøp av persontransporttjenester med tog fra selskapene. Direktoratet har rammeavtale med Bane NOR med underliggende avrop knyttet til bestillinger av utredninger og KVVU-er. Direktoratet har også avtaler med Bane NOR om bestilling av planlegging av ny infrastruktur. Jernbanedirektoratet har ansvaret for å utarbeide handlingsprogrammet for togtilbud og infrastruktur for jernbanesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) forvalter plan- og bygningsloven. Departementet behandler innsigelser som ikke blir imøtekommet eller trukket, samt klager, og er planmyndighet ved statlig plan.

Kommunene er normalt planmyndighet i plansaker. Etter samråd med planmyndigheten kan Statens vegvesen, Nye Veier og Bane NOR utarbeide forslag til planer for større samferdselsanlegg og legge disse ut til offentlig ettersyn.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvaret for å forvalte landets vann- og energiresurser. NVEs oppgaver i planprosesser for store samferdselsprosjekter er å ivareta allmenne interesser i vassdrag, og å vurdere den samlede effekten av tiltakene.

Nye Veier AS (Nye Veier) er et statlig aksjeselskap som fra 1. januar 2016 planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder en tildelt portefølje av hovedveger.

Samferdselsdepartementet (SD) har ansvaret for at de overordnede og langsiktige målene i transportpolitikken nås, samt det overordnede ansvaret for rammevilkår for veg- og jernbanesektoren.

Statens vegvesen (SVV) gjennomfører planlegging av riks- og fylkesveger. SVV er delt inn i regionene øst, sør, vest, midt og nord. Regionvegsjefene hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker og andre statlige oppgaver, jf. vegloven § 10 og Samferdselsdepartementets instruks. Regionvegsjefene er gitt myndighet til å planlegge etter plan- og bygningsloven. Konseptvalgutredninger organiseres med en styringsgruppe der Vegdirektoratet er representert og godkjenner KVV før oversendelse til Samferdselsdepartementet.

Vegdirektoratet (VD) er det øverste forvaltningsnivået for Statens vegvesen. I saker som gjelder europa- og riksveger, går styringslinjen fra Samferdselsdepartementet gjennom vegdirektøren til regionvegsjefene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bevilgningene til investeringer i transportformål har økt betydelig i løpet av de siste 20 årene. Siden den første nasjonale transportplanen ble lagt fram i 2000, har rammen til de samlede investeringer på veg og jernbane økt fra 62 til 400 milliarder kroner.¹ Bevilgningsøkningene har også ført til en opptrapping av planaktiviteter og betydelig flere ressurser til utredning og planlegging.

God og effektiv planlegging er viktig for å kunne bygge et godt transportsystem. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) setter rammene for hvordan store investeringsprosjekter på veg og bane skal utredes og planlegges, og hvilke hensyn som skal ivaretas i planleggingen. Loven skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter i planprosessene² og bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Samtidig slår lovens § 3-1 fast at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig.

For å sikre politisk styring med store statlige investeringstiltak har staten også valgt å ha ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i en tidlig fase før planlegging etter plan- og bygningsloven og ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag etter at planleggingen etter plan- og bygningsloven er slutført. Finansdepartementet har ansvaret for den statlige kvalitetssikringsordningen.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for at de overordnede og langsiktige målene i transportpolitikken blir nådd. Departementet har også det overordnede ansvaret for rammevilkårene for veg- og jernbanesektoren.

Det er som hovedregel Statens vegvesen, Nye Veier og Bane NOR som utarbeider planer for veg- og baneprosjekter, men det kan også gjøres av kommunene. I investeringsprosjekter som er vedtatt gjennomført med statlig plan, ligger vedtaksmyndigheten hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I alle andre veg- og baneprosjekter er kommunene vedtaksmyndighet.

Regjeringen har hatt som mål å halvere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Samferdselsdepartementet anslo i 2012 at den totale planleggingstiden var om lag ti år.³ Målet om halvering av planleggingstid ble tydelig uttrykt i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Transport- og kommunikasjonskomiteen merket seg målet og ga uttrykk for at det er uholdbart at det tar om lag ti år fra planlegging til byggestart, jf. Innst. 450 S (2012–2013). Ambisjonene om redusert planleggingstid og mer effektive planprosesser har blitt videreført etter dette, jf. blant annet Prop. 1 S (2014–2015). I Innst. 13 S (2014–2015) uttalte komiteen at effektiv planlegging er

1) Beløpene er basert på økonomiske rammer foreslått i hhv. *Nasjonal transportplan 2002–2011* (post 30 *Riksveginvesteringer* og kapittel 1350 *Kjørevegen – investeringer*) og *Nasjonal transportplan 2018–2029* (investeringsprosjekter innenfor postene 29, 30, 31, 36 og 37 for veg og post 72 og 73 for jernbane), jf. St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* og Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

2) Plan- og bygningsloven § 1-1.

3) Samferdselsdepartementet (2012). *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 18.4.2012.

avgjørende for å innfri de store ambisjonene for samferdselssektoren.⁴ I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er målet ytterligere effektivisering av planprosessene og redusert planleggingstid.⁵

Det er risiko for at store samferdselsprosjekter fremdeles vil ha lang planleggingstid. Departementet startet i 2011 et arbeid for å redusere planleggingstiden for samferdselsprosjekter på veg og bane. På bakgrunn av arbeidet, som også ble fulgt opp i senere arbeidsgrupper der blant andre Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet deltok, ble det utarbeidet forslag til konkrete tiltak for å effektivisere planprosessene.⁶ Forslagene omfattet både tiltak som kunne iverksettes raskt, og tiltak som kunne gjennomføres på lengre sikt.

1.2 Planprosesser på veg og bane

Planprosessen for store samferdselsprosjekter kan deles inn i tidlig fase (konseptvalgutredning, KS1 og regjeringsbeslutning) og planlegging etter plan- og bygningsloven, med konsekvensutredning, kommunedelplan og reguleringsplan. Før Stortinget fatter bevilgningsvedtak, skal alle prosjektene gå gjennom en ekstern kvalitetssikring (KS2).

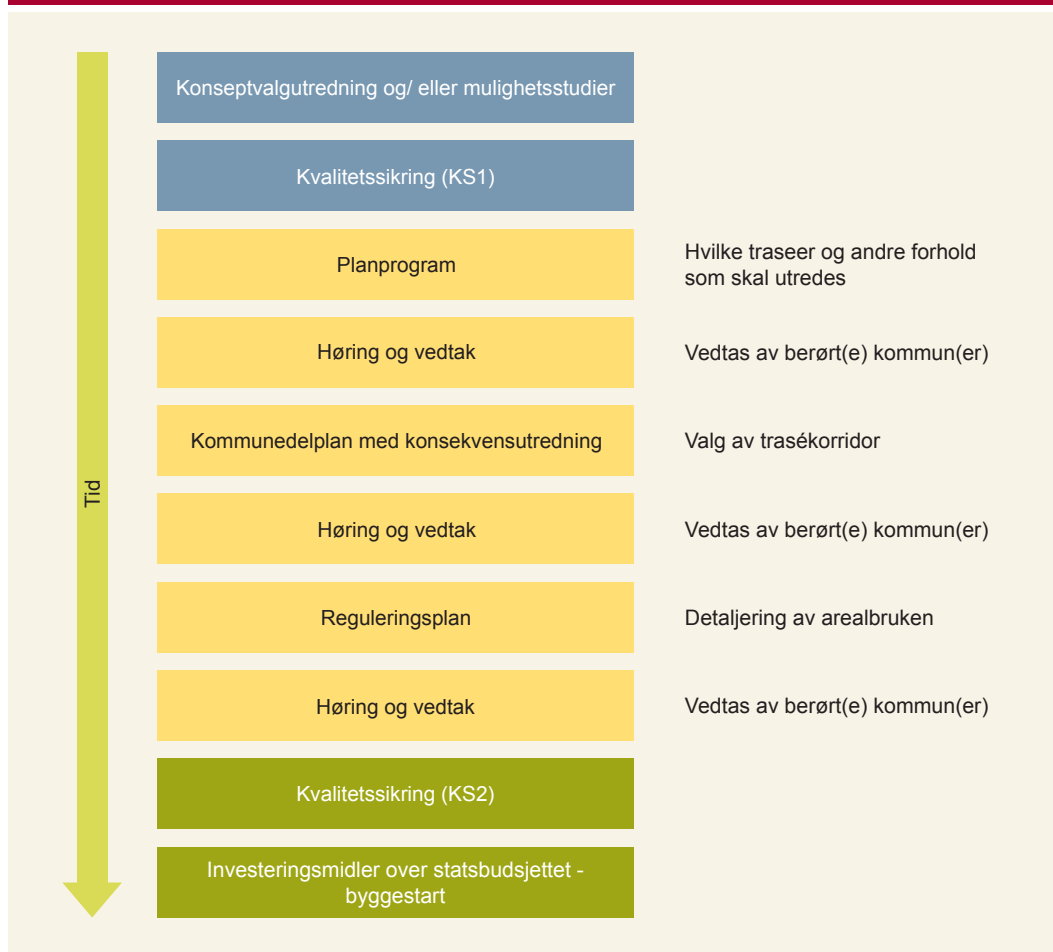
Figur 1 viser stegene i en planprosess fra gjennomføring av konseptvalgutredning i en tidlig fase til Stortinget har bevilget midler til gjennomføring.

4) Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*.

5) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

6) Samferdselsdepartementet (2012). *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 18.4.2012. Rapporten er gitt ut av departementet med bakgrunn i en arbeidsgruppe med medlemmer fra Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Byggenæringens landsforbund, Jernbaneverket og Kommunenes sentralforbund; Departementene (2013). *Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*. 19.9.2013; Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2015). *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 29.5.2015.

Figur 1 Stegene i planprosesser på veg og bane



Kilde: Riksrevisjonen

Stortinget viser sine mål og prioriteringer for transportpolitikken de neste tolv årene gjennom behandlingen av stortingsmeldingen om nasjonal transportplan. For at et prosjekt skal prioriteres i siste seksårsperiode i nasjonal transportplan, må KVVU og KS1 normalt være gjennomført et halvt år før etatene sender sitt forslag til nasjonal transportplan til Samferdselsdepartementet, slik at regjeringen har fattet en beslutning om konsept før transportplanen legges fram for Stortinget. For at et prosjekt skal prioriteres i første seksårsperiode, må en kommunedelplan for prosjektet normalt være vedtatt.⁷

Konseptvalgutredninger og/eller mulighetsstudier skal danne grunnlag for regjeringens beslutning om videre planlegging. Det er Samferdselsdepartementet som gir Jernbanedirektoratet og Vegdirektoratet i oppdrag å utarbeide konseptvalg-utredninger. Ordningen med konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring er ikke forankret i lov, men inngår i statens prosjektmodell. Det legges vekt på å involvere lokale interessenter og organisasjoner i arbeidet med utredningen, og en KVVU kan også sendes ut på høring. Konseptvalgutredninger skal, i regi av Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, kvalitetssikres av eksterne konsulenter.

7) Intervju med Samferdselsdepartementet 22.3.2018; Intervju møte med Vegdirektoratet 6.3.2018; Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging>> [Hentedato 9.5.2018]. Periodene har endret seg fra henholdsvis seks år og fire år som følge av tolvårige transportplaner fra og med *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

Kommunene er normalt planmyndighet i planprosesser etter plan- og bygningsloven. Loven setter klare rammer for medvirkning og deltakelse i planprosesser. Det er i liten grad satt krav til hvor lang tid planarbeidet samlet eller i ulike faser skal ta. Det er krav om minst seks ukers høringsperiode i forbindelse med offentlig ettersyn av henholdsvis kommunedelplaner og reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-14 og 12-10. Det er også gitt veiledende frister knyttet til behandling av planer og innsigelser i kommuner og hos fylkesmenn.

Rammene for veg- og baneprosjekter blir som regel avklart gjennom en kommunedelplan med konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.⁸ I en planleggingsprosess etter plan- og bygningsloven må det gjennomføres faglige utredninger for å sikre at kommunedelplanen og reguleringsplanen bygger på et godt nok faglig grunnlag. Kommunedelplaner må ha faglige utredninger som gir grunnlag for trasévalg og overordnede løsninger for den framtidige veg- og baneutbyggingen. Reguleringsplaner skal omhandle vegens/banens utforming i detalj og må vise hvordan arealene inntil vegen/banen er tenkt brukt.⁹ Beslutningsgrunnlaget for planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal omfatte alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn, herunder samfunnsøkonomiske virkninger.¹⁰

I tillegg til plan- og bygningsloven er det en rekke sektorlover som regulerer hvordan arealer kan disponeres. Sektorlovene kan sette særskilte saksbehandlingskrav til utbyggingsprosjekter som berører hensynene sektorlovene skal ivareta. Behandlingen etter sektorlovene ivaretas som en integrert del av behandlingen etter plan- og bygningsloven. Sektormyndigheter har rett og plikt til å fremme innsigelser på sine områder, og innsigelser skal sikre statlige og regionale myndigheter kontroll med kommunens planvedtak. Det gjelder for eksempel hvis planforslaget berører interesser av nasjonal eller vesentlig regional betydning eller er i strid med overordnede planer eller planretningslinjer.¹¹

Innsigelser skal eventuelt fremmes når en kommunedelplan eller reguleringsplan er sendt ut på høring, og senest innen høringsfristen. Tidligere ble det også gitt «varsel om innsigelse» før høring, men i dag formidles synspunkter i dialog mellom partene. Prosesser for å sikre tidlig medvirkning (perioden mellom varsel om oppstart og høring) kan bidra til at kommunene får innspill om nasjonale og vesentlige regionale interesser tidlig i planprosessen. Planmyndigheten kan da ta hensyn til disse innspillene og dermed unngå innsigelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør om innsigelser skal tas til følge i de tilfeller der det ikke oppnås enighet mellom partene.

8) <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Kommunedelplan+-+konsekvensutredninger/kommunedelplan-med-konsekvensutredning>> [Hentedato 9.5.2018].

9) Jf. <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging>> [Hentedato 9.5.2018].

10) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging* av 26.9.2014.

11) Holth, Fredrik og Nikolai Winge (2017) *Innsigelser. Et juridisk notat*. 24.10.2017.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter.

Undersøkelsens mål vil bli belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvor lang tid tar det å planlegge store samferdselsprosjekter på veg og bane?
- 2 Hva er de viktigste årsakene til lang planleggingstid for store samferdselsprosjekter?
- 3 Hvordan følger myndighetene opp målet om å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter?
 - 3.1 Hvilke føringer om redusert planleggingstid er gitt gjennom styringsdialogen?
 - 3.2 I hvilken grad er det iverksatt tiltak som vil bidra til å redusere planleggingstiden?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer og en caseundersøkelse av store samferdselsprosjekter på veg og bane. I tillegg har revisjonen analysert planleggingstider for prosjektene for å dokumentere status på området.

Store samferdselsprosjekter er definert som investeringsprosjekter på riksveg og jernbane med en antatt kostnad på mer enn 750 millioner kroner. Undersøkellesperioden er 2010–2017, men for noen av prosjektene hadde utredning og planlegging startet før dette. Datainnsamlingen ble avsluttet i august 2018.

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått budsjettproposisjoner fra Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet i perioden 2012–2018 for å belyse hvordan departementene har omtalt arbeidet med å nå målet om redusert planleggingstid for store samferdselsprosjekter. For å undersøke hvordan Samferdselsdepartementet styrer og følger opp etatene for å nå målet om redusert planleggingstid, har følgende styringsdokumenter vært sentrale:

- tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen¹²
- tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet¹³
- årsrapporter, tertialrapporter og etatsstyringsmøtereferater fra Statens vegvesen
- årsrapporter fra Jernbaneverket

I tillegg er følgende dokumenter som legger føringer for planprosesser, gjennomgått:

- *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* fra 2011 og 2015
- *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging* fra 2014
- relevante regelverk og rundskriv om planprosesser og innsigelser

For å undersøke hvilke tiltak som er utredet og iverksatt for å redusere planleggingstiden, har følgende dokumenter vært sentrale:

- Samferdselsdepartementets og interdepartementale rapporter om effektivisering av planprosesser fra 2012, 2013 og 2015
- rapporter utarbeidet av eksterne fagmiljøer (Vista Analyse, NIBR og Norut)
- *Nasjonal transportplan 2014–2023 og 2018–2029* med innstillinger, samt et utvalg av etatenes grunnlagsdokumenter

12) Samferdselsdepartementet (2013–2018) *Tildelingsbrev til Statens vegvesen*.

13) Samferdselsdepartementet (2014–2018) *Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet* (Jernbaneverket fram til 01.1.2017).

2.2 Analyse av planleggingstid

Revisjonen har analysert 141 store samferdselsprosjekter for å estimere hvor lang tid det tar å planlegge.

Til kartleggingen av store vegprosjekter ble det hentet inn oversikter over prosjekter under utredning og planlegging fra Statens vegvesens regioner for perioden 2010–2017. Dataene ble sammenstilt i Excel.¹⁴ Oversikten over jernbaneprosjekter ble basert på opplysninger om plan- og utredningsaktiviteter i Jernbaneverkets *Handlingsprogram 2014–2023*.¹⁵ De sammenstilte prosjektlisene i Excel ble supplert med informasjon om KVV, KS1 og KS2 fra oversikt over gjennomførte KVV-er fra Statens vegvesen¹⁶ og oversikt over gjennomførte KS1-/KS2-er fra Finansdepartementet.¹⁷ Jernbanedirektoratet og regionkontorene i Statens vegvesen ble konferert om utvalget av prosjekter som ble tatt inn i listene.

For å estimere tidsbruk i henholdsvis tidlig fase (utredning), planlegging etter plan- og bygningsloven og videre fram til bevilgningsvedtak i Stortinget, ble opplysninger om dato for følgende milepæler innhentet og registrert for samtlige 141 prosjekter:

- KVV bestilt av Samferdselsdepartementet
- KVV oversendt fra samferdselsetaten til Samferdselsdepartementet
- oppstartsmøte for ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2)¹⁸
- ferdigstillelse av KS1- og KS2-rapporter
- regjeringsbeslutning (konseptvalg og videre planlegging)
- for kommunedelplaner og reguleringsplaner:
 - oppstart, høring og offentlig ettersyn og vedtak av planprogram
 - oppstart, høring og offentlig ettersyn og vedtak av planforslag
- bevilgningsvedtak i Stortinget

Enkelte andre bakgrunnsopplysninger om prosjektene ble også kartlagt og registrert, slik som kostnadsramme, antall berørte kommuner og bruk av statlig plan.

Informasjonen ble innhentet fra Statens vegvesens og Bane NORs prosjektsider på internett, NTNUs Concept-program / databasen Trailbase, dokumenter som ble bestilt fra offentlig elektronisk postjournal og kommunenes saksarkiver, og gjennom telefonsamtaler og e-postkorrespondanse med saksbehandlere i relevante kommuner og kontaktpersoner og planleggere i Statens vegvesens regioner, Bane NOR og Nye Veier AS.

Analysen av planleggingstid for de 141 prosjektene er gjennomført i programmene Stata og Excel. Analysene viser at gjennomsnittet i de forskjellige delfasene ligger over, men oftest nær, medianen, og at det er tendens til normalfordeling. I rapporten er det derfor gjennomgående brukt gjennomsnitt.

14) Oversiktene, kalt «planleggingsprogrammer», synliggjør hvilke prosjekter som er under planlegging, hvor langt de er kommet, og når de er antatt ferdige. Fra Statens vegvesen Region øst ble opplysningene innhentet direkte gjennom tilgang til «Prosjektoversikt Region øst» i eRoom. Store investeringsprosjekter omfatter ikke rassikringsprosjekter, utbedringsprosjekter, gang- og sykkelvegtiltak eller lignende. KVV for bypakker, og KVV-er som kun omhandler stasjonsutvikling eller terminalstruktur, der målet med prosjektet er knyttet til gods og det i liten grad innebærer bygging av ny jernbane/veg, er ikke tatt med. Datainnsamling til prosjektkartleggingen ble avsluttet i mars 2018.

15) Jernbaneverket (2014) *Handlingsprogram 2014–2023*. 13.2.2014.

16) Mottatt i e-post fra Vegdirektoratet hhv. 1.12.2016 og 24.5.2017, oppdatert hhv. 23.5.2016 og 22.5.2017. Vegdirektoratet har ikke oppdatert oversikten siden, jf. e-post fra Vegdirektoratet til Riksrevisjonen 25.1.2018. Oversiktene inneholder informasjon om tittel KVV, veg, region, fylke, status, milepæler for bestillinger og rapporter for KVV og KS1 og kontaktpersoner.

17) Mottatt fra Finansdepartementet 16.5.2017, oppdatert per mai 2017. Finansdepartementet har ikke oppdatert oversiktene siden, jf. e-post fra Finansdepartementet 25.1.2018. Oversiktene inneholder bl.a. informasjon om avropsdato og rapportdato og (for siste rammeavtale) dato for oppstartsmøte.

18) Der dato for oppstartsmøte ikke er kjent, er dato for avrop på rammeavtalen satt.

Alle prosjektene har gjennomført hovedtyngden av enten tidlig fase (KVU/KS1) eller planlegging etter plan- og bygningsloven i perioden fra 2010 til 2017. Noen prosjekter startet før 2010, og i noen prosjekter er planleggingen ikke avsluttet per august 2018. Det er bare 21 av 141 prosjekter som innenfor perioden har observert dato for både bestilling av KVU og bevilgningsvedtak, som kan regnes som start- og sluttunkt for utredning og planlegging av store samferdselsprosjekter. Det varierer mellom de 141 prosjektene hvilke deler av utredning og planlegging etter plan- og bygningsloven de har gjennomført. For å basere analysen av tidsbruk på flest mulig prosjekter, er det gjort separate beregninger av gjennomsnittlig tidsbruk i hver delfase. Det ligger derfor ulike antall prosjekter til grunn for beregningen av tid i hver delfase. Den gjennomsnittlige tidsbruken i delfasene er videre summert for å gi et estimat av den totale tidsbruken. Estimater av gjennomsnittlig planleggingstid viser dermed tidsbruken for et hypotetisk prosjekt som har gjennomgått alle fasene til gjennomsnittlig tid. Beregningsmetoden tar ikke hensyn til overlapp eller opphold mellom delfaser.

De 21 prosjektene som gjennomførte hele planleggingen innenfor perioden 2010–2017, brukte i gjennomsnitt åtte år og syv måneder fra bestilling KVU til bevilgningsvedtak. Dette er raskere enn samlet planleggingstid beregnet ut fra de 141 prosjektene i utvalget. En nærmere analyse av tidsbruken til de 21 prosjektene, viser imidlertid at prosjektene har brukt kortere tid enn de øvrige prosjektene i seks av ni delfaser. Dette tyder på at de 21 prosjektene ikke er representative for tiden det tar å planlegge store samferdselsprosjekter i den valgte perioden. Man kan derfor forvente en høyere gjennomsnittlig planleggingstid jo flere av de øvrige prosjektene i utvalget som fullfører planleggingen. Dette er også grunnen til at metoden ikke er brukt, da den ikke gir det mest riktige bildet av hvor lang tid det tar å planlegge store samferdselsprosjekter.

2.3 Caseundersøkelse

For å belyse årsakene til lang planleggingstid og vurdere om tiltakene myndighetene har iverksatt vil kunne bidra til å redusere planleggingstiden, er det gjennomført en caseundersøkelse av til sammen seks samferdselsprosjekter fordelt på henholdsvis veg og bane.

Prosjektene er valgt fordi de har over gjennomsnittlig lang planleggingstid sammenlignet med tilsvarende prosjekter for hele eller deler av planleggingen. Det er i tillegg lagt vekt på å ha prosjekter på både veg og bane og at prosjektene skal være fordelt på utredning i tidlig fase og planlegging etter plan- og bygningsloven. For to av prosjektene var det per 1. mai 2018 gjennomført KVU og KS1, mens fire av prosjektene var nylig planlagt eller under planlegging etter plan- og bygningsloven.

Samferdselsprosjektene som er undersøkt i caseundersøkelsen, er:

- 1 *KVU Strynefjellet* («KVU rv. 15 Strynefjellet», en vurdering av transportsystemet over Strynefjellet, inkludert en arm til Geiranger)
- 2 *KVU Grenlandsbanen* («KVU Grenlandsbanen – Vurdering av sammenkobling av Vestfoldbanen og Sørlandsbanen»)
- 3 *E8 Ramfjord* (ny innfartsveg til Tromsø på strekningen E8 Sørbotn–Laukslett)
- 4 *E6 Ringebu* (ny veg på delstrekningen Elstad–Gundstadmoen, en del av utbyggingen av ny E6 Ringebu–Otta)
- 5 *Jernbaneprosjektet i Hamar* (stasjonsplassering og utbygging av dobbeltspor (InterCity) på strekningen Sørli–Hamar–Brumunddal)
- 6 *Jernbaneprosjektet i Moss* (stasjonsplassering og utbygging av dobbeltspor (InterCity) på strekningen Sandbukta–Moss–Såstad)

Caseundersøkelsen er supplert med intervjuer og analyse av dokumenter utarbeidet i forbindelse med planlegging av prosjektene (KVU, KS1, planprogram, kommunedelplaner og reguleringsplaner, tilleggsutredninger, budsjettproposisjoner mv.). Skriftlig kommunikasjon om prosjektene mellom fagetatene, berørte kommuner og departementer, er også gjennomgått.

2.4 Intervjuer

For hvert av prosjektene i caseundersøkelsen er det gjennomført intervjuer med planleggere og/eller utredere fra henholdsvis Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Bane NOR. For fire av prosjektene (nummer 3–6) er det også gjennomført intervjuer med planleggerne i de berørte kommunene. For prosjektet *E6 Ringeby* ble i tillegg saksbehandleren i Norges vassdrags- og energidirektorat intervjuet. Fylkesmannen i Troms, Troms fylkeskommune og Sametinget ble videre intervjuet om prosjektet *E8 Ramfjord*. I intervjuene ble det stilt spørsmål om prosjektene i tillegg til mer generelle spørsmål om oppfølging av målet om redusert planleggingstid og gjennomføring av tiltak.

Det er gjennomført intervjuer med Vegdirektoratet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet. I intervjuene ble det tatt opp temaer knyttet til oppfølging av målet om redusert planleggingstid og gjennomføring av tiltak. Videre ble temaer knyttet til prosjektene i caseundersøkelsen tatt opp.

3 Revisjonskriterier

Det overordnede målet for transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.¹⁹

3.1 Mål om mer effektive planleggingsprosesser for store samferdselsprosjekter

I *Nasjonal transportplan 2014–2023* er det uttrykt et mål om å halvere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekter.²⁰ Det framgår at et tilstrekkelig plangrunnlag er en forutsetning for å gjennomføre investeringstiltak i transportsektoren. Plangrunnlaget er avgjørende for gjennomføring og måloppnåelse. Det skal stilles økte krav til effektiv bruk av ressursene, blant annet gjennom å forkorte planleggingstiden, og krav om større effektivitet i transportetatene. Videre framgår det at det skal foreslås tiltak for å oppnå raskere og mer effektive planleggingsprosesser. Slike tiltak kan omfatte både endringer i dagens praksis og endringer i gjeldende regelverk og rammer.²¹

Transport- og kommunikasjonskomiteen uttalte i forbindelse med behandlingen av *Nasjonal transportplan 2014–2023* at den har merket seg målet om å halvere den totale planleggingstiden. Komiteen uttrykte at det er uholdbart at det tar så lang tid å planlegge.²² Også ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015 så komiteen svært positivt på at det er satt i gang et arbeid med mål om å halvere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Komiteen oppfordret til at effektiviseringstiltak som kan gjennomføres raskt, blir iverksatt snarest, og så positivt på varslede tiltak som mer aktiv bruk av statlig plan og mer tydelig medvirkning i plansaker i tillegg til riktig bruk av KVV/KS1 for å kunne effektivisere etterfølgende planlegging. Komiteen uttalte videre at det var viktig med fortgang i det videre arbeidet med å vurdere tiltak som ytterligere ville fremme effektive planprosesser.²³

Effektiv planlegging er ifølge transport- og kommunikasjonskomiteen avgjørende for å innfri de store ambisjonene for samferdselssektoren.²⁴ Komiteen har understreket nødvendigheten av å sikre planmidler til prosjektene som er omtalt i *Nasjonal transportplan 2014–2023* for å sikre rasjonell fremdrift,²⁵ og har uttalt at flaskehalser må prioriteres særskilt.²⁶

19) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*; St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*.

20) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Planleggingstiden er oppgitt å være om lag ti år fra planleggingen starter, til byggestart.

21) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

22) Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023*.

23) Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*.

24) Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*.

25) Innst. 13 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017*; Innst. 13 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016*; Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*.

26) Innst. 13 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016*.

I innstillingen til stortingsmeldingen om *Nasjonal transportplan 2018–2029* viser transportkomiteen til at Stortinget ved flere anledninger har slått fast at planleggingstiden for samferdselsprosjekter er for lang. Komiteen er derfor tilfreds med at det er gjennomført en rekke tiltak som reduserer planleggingstiden, og at det skal gjennomføres nye tiltak som kan effektivisere planleggingsprosessene ytterligere.²⁷

3.2 Krav til utredning og planlegging av store samferdselsprosjekter

3.2.1 Utredning

Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlagene i samferdselssektoren, jf. *Instruks om utredning av statlige tiltak*²⁸ punkt 1-3. Utredningsinstruksen fastsetter minimumskrav til utredning av prosjekter. Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Når tiltak som er ventet å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal utredes, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser.²⁹ I henhold til instruksen skal departementer og andre som er berørt av tiltaket, bli involvert tidlig i prosessen. Tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal legges fram for Finansdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal legges fram for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Offentlige utredninger og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt sendes ut på høring.³⁰

3.2.2 Den statlige kvalitetssikringsordningen

Finansdepartementet har satt særlige krav til styring, dokumentasjon og oppfølging av store statlige prosjekter. For samferdselsprosjekter med en antatt samlet investeringskostnad på over 750 millioner kroner skal det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU) for å utrede alternative måter å løse transportbehov på.³¹ Konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres med en ekstern kvalitetssikring (KS1).³²

Flertallet i transport- og kommunikasjonskomiteen uttalte i forbindelse med behandlingen av *Nasjonal transportplan 2010–2019* at KS1 er et svært viktig instrument for å sikre god styring av planleggingen av store prosjekter og at konseptene som velges, er i tråd med fastsatte målsettinger.³³ Regjeringen avgjør hvilket konsept som skal ligge til grunn for videre planlegging etter plan- og bygningsloven på bakgrunn av KVU og KS1.³⁴

Kostnadsrammen for store samferdselsprosjekter skal sendes til ekstern kvalitetssikring før investeringsbeslutningen legges fram for Stortinget (KS2).³⁵

27) Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.

28) *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen) av 19. februar 2016. Utredningsinstruksen forvaltes av Finansdepartementet.

29) Finansdepartementet (2014) *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Rundskriv R-109/2014, 30.4.2014.

30) *Utredningsinstruksen*, kapittel 2-1, 2-2 og 3.

31) St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Statsbudsjettet medregnet folketrygden*. Terskelen for ekstern kvalitetssikring ble opprinnelig, i 2000, satt til en forventet kostnad på over 500 mill. kroner, men ble i 2011 hevet til 750 mill. kroner. Finansdepartementet har, i samråd med aktørene i ordningen, utarbeidet flere veiledere som gjelder for investeringsprosjektene som omfattes av ordningen. Veilederne omhandler det sentrale styringsdokumentet, felles begrepsapparat for KS1 og KS2, systematisk usikkerhet, markedsusikkerhet, kostnadsestimering, kontraktstrategi og kvalitetssikring av konseptvalg.

32) Prop. 1 S (2015–2016) Finansdepartementet. KS1 ble innført i 2005. Det kan gjøres unntak for KVU og KS1 for prosjekter som ikke har viktige konseptuelle sider.

33) Innst. S. nr. 300 (2008–2009) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2010–2019*, jf. St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*.

34) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

35) St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Statsbudsjettet medregnet folketrygden*. KS2 ble innført i 2000.

3.2.3 Planlegging etter plan- og bygningsloven

I henhold til *lov om vegar* (vegloven) § 12 og *lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.* (jernbaneloven) § 4 skal planlegging av riksveg og jernbane («kjørevei») skje etter plan- og bygningsloven.³⁶ Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, og planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. § 1-1. Det framgår videre av lovens § 3-5 at formålet med statlige planretningslinjer og planvedtak er å ivareta nasjonale og regionale interesser i planleggingen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i henhold til lovens § 3-5 det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver og skal arbeide for at vedtak som treffes nasjonalt, blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen. Det framgår av St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* at departementet skal sikre god samordning i arbeidet med reformer, nye ordninger, regelverk og tiltak som har konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.³⁷ Departementet formidler nasjonale mål for planleggingsprosesser gjennom *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og konkretiserer disse i statlige planretningslinjer og planbestemmelser.³⁸

Kommunene og fylkeskommunene har planoppgaver og planleggingsmyndighet som beskrevet i lovens §§ 3-3–3-7. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig, jf. § 3-1. I henhold til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging bør fylkeskommunene og kommunene bidra aktivt i arbeidet med konseptvalgutredninger og statlige planer for store samferdselstiltak, og de bør tilrettelegge for effektive prosesser og rask behandling av kommunedelplaner og reguleringsplaner.³⁹

Planprogram

Det framgår av plan- og bygningsloven § 4-1 at det som ledd i varsling av planoppstart skal utarbeides et planprogram som grunnlag for arbeidet med alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.⁴⁰ Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, hvilke alternativer som vil bli vurdert, og behovet for utredninger.⁴¹

Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle forslag til planer skal ha en planbeskrivelse med planens formål, hovedinnhold og virkninger. For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse, en konsekvensutredning, av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og

36) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven); *lov om vegar* (veglova); *lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.* (jernbaneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet overtok forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven fra Miljøverndepartementet fra 2014.

37) St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

38) *Plan- og bygningsloven*, §§ 6-1–6-4; <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/id2008186/>> [Hentedato 14.8.2018].

39) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* av 12. juni 2015.

40) *Plan- og bygningsloven* §§ 11-13 og 12-9.

41) *Plan- og bygningsloven* § 4-1.

bygningsloven § 4-2. I henhold til § 5 i *forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*⁴² skal relevante og realistiske alternativer beskrives, og det skal framgå hvordan behandlingen av disse skal ivaretas i planarbeidet. Det framgår av vedlegg 1 punkt 17 og 18 til forskriften at infrastruktur, herunder veger og jernbanelinjer, med investeringskostnader på mer enn 500 millioner kroner, alltid skal konsekvensutredes.⁴³

Kommuneplan og reguleringsplan

Samferdselsprosjekter som er prioritert i første fireårsperiode i nasjonal transportplan, skal som hovedregel være vedtatt i kommuneplan eller kommunedelplan.⁴⁴

Kommunestyret skal ved behandlingen av kommuneplan og reguleringsplan ta hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. I saksframlegget eller innstillingen til vedtak skal det blant annet redegjøres for hvordan aktuelle alternativer er vurdert.⁴⁵

Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages, mens endelig vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-15 og 12-12.

Statlig arealplan

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i plan- og bygningsloven § 6-4 gitt hjemmel til å utarbeide og vedta statlig arealplan, for arealdel til enten kommuneplan eller reguleringsplan, når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Det framgår av *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* at statlige planvirkemidler bør vurderes for å fremme raskere og mer effektive planprosesser for viktige samferdselstiltak, og at statlig plan skal vurderes for særskilt prioriterte samferdselsprosjekter.⁴⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Samferdselsdepartementet utarbeidet kriterier for å vurdere om prosjekter er aktuelle for bruk av statlig plan.⁴⁷ Ved behandling av *Nasjonal transportplan 2014–2023* og *2018–2029* stilte transport- og kommunikasjonskomiteen seg positiv til bruk av statlig plan for å korte ned planleggingstiden.⁴⁸ Ved behandling av statsbudsjettet for 2015 mente flertallet i transport- og kommunikasjonskomiteen det var særlig viktig å ta grep for å sikre at de aller viktigste veg- og jernbaneprosjektene planlegges raskt, og ba regjeringen vurdere å bruke statlig plan oftere ved planlegging av europavegprosjekt og viktige jernbaneprosjekt.⁴⁹

42) *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* (FOR-2014-12-19-1726). Forskriften presiserer og utfyller plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredning er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer kan gjennomføres. Jf. *forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* § 1. Ny *Forskrift om konsekvensutredninger* (FOR-2017-06-21-854) trådte i kraft 1.7.2017.

43) Beløpsgrensen er endret fra 1.7.2017. Det framgår av vedlegg 1 punkt 7.e til forskriften at veg- og jernbanetiltak med investeringskostnader på mer enn 750 mill. kroner, alltid skal ha planprogram eller melding om konsekvensutredning.

44) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

45) *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* § 10.

46) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*, punkt 6.8; Prop. 1 S (2015–2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (jf. Prop. 1 S (2014–2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Fastsettelse og vedtak av statlig plan for samferdselsprosjekter skal skje i samråd med Samferdselsdepartementet.

47) Omtalt i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*, og senere supplert, jf. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>> [Hentdato 14.3.2017], sist oppdatert 27.4.2016.

48) Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023*, Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.

49) Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015*.

Medvirkning i planleggingen

Offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak, og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen, jf. plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart. Berørte regionale og statlige myndigheter som, på grunnlag av forslag til planprogram, mener at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal påpeke dette i uttalelsen sin til forslaget.⁵⁰ Også forslag til kommuneplan og reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker, jf. plan og bygningsloven §§ 11-14 og 12-10. Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringen om planforslaget med konsekvensutredning, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon om bestemte forhold.⁵¹

Det framgår av § 5-3 i plan- og bygningsloven at det bør være et planforum i hver region.⁵² Det regionale planforumet skal klarlegge statlige, regionale og kommunale interesser og forsøke å samordne dem i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Statlige myndigheter skal kun fremme innsigelser når det er nødvendig for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser, og når dialog ikke har ført fram.⁵³ I henhold til plan- og bygningsloven § 5-5 faller retten til å fremme innsigelse bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt.

I henhold til rundskriv om innsigelser H-2/14 kan berørte parter bare fremme innsigelser som gjelder viktige konfliktsaker som ledd i planprosessen, etter å ha deltatt i prosessen på vanlig måte. Rundskrivet legger videre føringer for å sikre en mer effektiv behandling av kommunale planer, og legger blant annet vekt på tidlig dialog, samordning og at innsigelser bare skal fremmes når det er nødvendig. Innsigelsessaker skal så langt det er mulig, løses lokalt.⁵⁴

3.3 Krav til forvaltningen i planlegging av store samferdselsprosjekter

Departementene har det overordnede ansvaret for at politikken på deres område er i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. regelverket for økonomistyring i staten. Bevilgningsreglementet stiller krav om at departementene i forslaget til statsbudsjett skal beskrive resultatene de ønsker å oppnå, og opplyse om oppnådde resultater for siste regnskapsår.⁵⁵ Departementene skal disponere utgiftsbevilgningene på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive til å oppnå de ønskede resultatene.⁵⁶

50) Plan- og bygningsloven § 4-1. Føringer for høring, behandling og fastsettelse av planprogram framgår også av Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven § 6.

51) Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven § 9.

52) Fra 1.7.2017 «skal» det være regionalt planforum i hver region.

53) Prop. 1 S (2015–2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s. 68. Myndighet til å fremme innsigelse til forslag til kommunedelplanens arealdel og reguleringsplan framgår av Plan- og bygningsloven §§ 5-4, 11-16 og 12-13.

54) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv H-2/14, 17.2.2014, jf. også Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* av 12.6.2015.

55) Bevilgningsreglementet § 9.

56) Bevilgningsreglementet § 10, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 4.

Samferdselsdepartementet skal fastsette mål, styringsparametere og resultatkrav for sine underliggende virksomheter (Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet).⁵⁷ Departementet skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor selskapene (Nye Veier og Bane NOR), og forvalte sine eierinteresser med særlig vekt på å nå målene som er fastsatt for selskapene.⁵⁸ Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens og selskapenes egenart, risiko og vesentlighet.⁵⁹ Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til departementet.⁶⁰ Dersom kvaliteten på og omfanget på rapporteringen tilsier det, skal Samferdselsdepartementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter.⁶¹

Virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av ressurser de har til rådighet, og forutsetninger fra overordnet myndighet. Videre skal virksomhetene sikre at de oppnår de fastsatte målene, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomhetene er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁶² Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer gir informasjon om hvorvidt virksomheten drives kostnadseffektivt og slik at den oppnår fastsatte mål og resultatkrav på en effektiv måte.⁶³

Stortinget har gjennom behandlingen av *Nasjonal transportplan 2014–2023* sluttet seg til at transportetatene skal gjennomføre et effektiviseringsprogram. Effektiviseringsprogrammet skal inneholde konkrete tiltak rettet mot alle hovedområdene, herunder planlegging, og omfatte alle kostnader etatene selv kan påvirke. Kravene til effektivisering skal ligge på 10–15 prosent sammenlignet med forventet kostnadsutvikling uten effektivisering. Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet skal i handlingsprogrammet, som utarbeides på grunnlag av nasjonal transportplan og Stortingets behandling av denne, konkretisere effektiviseringsprogrammet nærmere, med vekt på første fireårsperiode. Samferdselsdepartementet skal redegjøre for effektiviseringsarbeidet i de årlige statsbudsjettene.⁶⁴

57) *Reglement for økonomistyring i staten* § 7, jf. § 4. Gjelder også tidligere Jernbaneverket.

58) *Reglement for økonomistyring i staten* § 10.

59) *Reglement for økonomistyring i staten* §§ 4 og 10.

60) *Reglement for økonomistyring i staten* § 9.

61) *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 1.5.3.

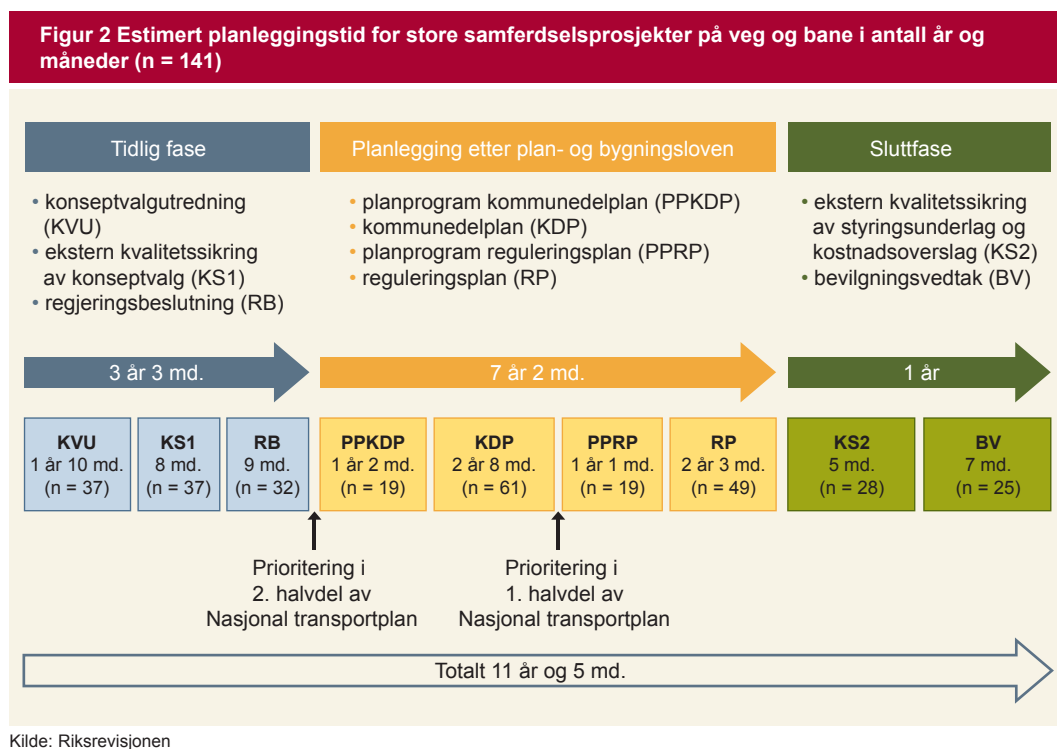
62) *Reglement for økonomistyring i staten* § 4.

63) *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 2.3.2, jf. *reglement for økonomistyring i staten*.

64) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*, jf. Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014–2023*.

4 Hvor lang tid tar det å planlegge store samferdselsprosjekter?

Analysen av planleggingstid for store samferdselsprosjekter på veg og bane gir en estimert gjennomsnittlig total planleggingstid på 11 år og 5 måneder, jf. figur 2. Den estimerte tidsbruken er noenlunde i tråd med tidligere beregninger og anslag av samlet planleggingstid på 10 år. Estimaten er basert på summen av gjennomsnittlig tidsbruk i hver enkelt delfase for de 141 veg- og baneprosjektene i undersøkelsen, og tar ikke hensyn til at store samferdselsprosjekter ikke alltid går gjennom alle delfasene som er med i analysen. For eksempel blir det normalt ikke laget planprogram og konsekvensutredning for reguleringsplan hvis det ble gjort i forbindelse med kommunedelplan. Noen prosjekter planlegges også uten KVV/KS1. Analysen av planleggingstid viser også at det i mange av prosjektene har oppstått vesentlige opphold mellom faser i prosessen. Med unntak av delfasene regjeringsbeslutning og bevilgningsvedtak, som innebærer opphold, tar den estimerte totale tidsbruken ikke hensyn til tidsopphold mellom fasene og heller ikke overlapp der planlegging foregår parallelt.



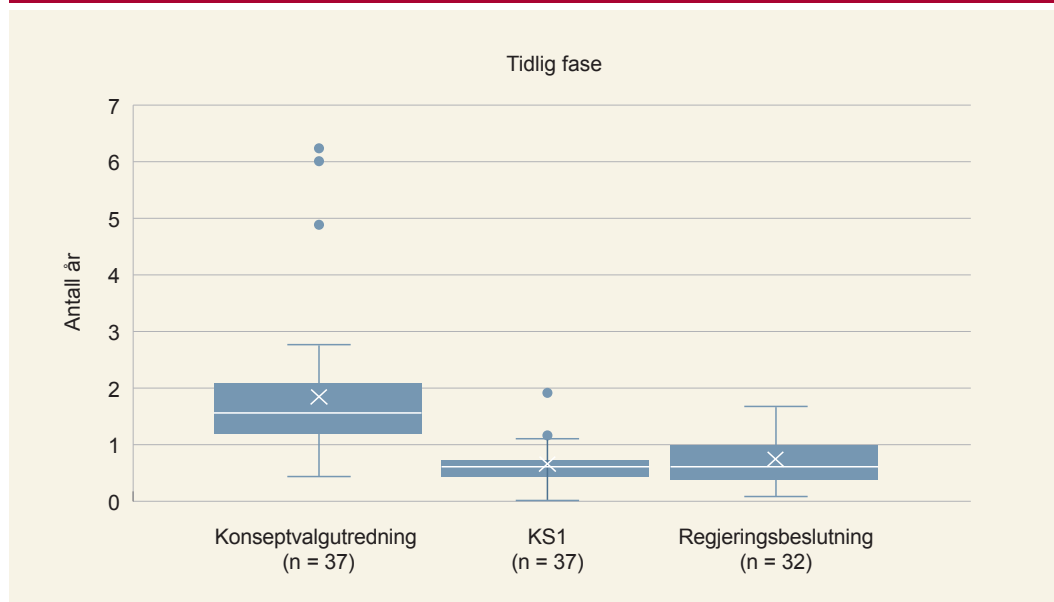
Figur 2 viser videre at tidlig fase (KVV, KS1 og regjeringsbeslutning) i gjennomsnitt tar tre år og tre måneder for store samferdselsprosjekter.⁶⁵ Den påfølgende planleggingen etter plan- og bygningsloven tar i gjennomsnitt sju år og to måneder. Av dette tar en kommunedelplanprosess med planprogram i gjennomsnitt tre år og ti måneder, mens en reguleringsplanprosess med planprogram gjennomsnittlig tar kortere tid, med tre år og fire måneder. Fra KS2 starter opp og til det er fattet et bevilgningsvedtak i Stortinget, tar det om lag ett år.

65) Til sammenligning tar det i gjennomsnitt tre år (1108 dager) fra dato for bestilling KVV til dato for regjeringsbeslutning, hvis man regner fra dato bestilling KVV til dato for regjeringsbeslutning uten å ta hensyn til delfasene. Forskjellen mellom de to resultatene av utregningene forklares med overlapp mellom arbeid med KVV og KS1.

En nærmere analyse viser at prosjekter som går over flere kommuner, i gjennomsnitt har brukt ett år og to måneder lengre tid samlet sammenlignet med prosjekter som planlegges innenfor én kommune. Disse prosjektene bruker også lengre tid i alle faser, med unntak av arbeidet med kommunedelplan og planprogram for reguleringsplan.

Figur 3 viser fordelingen i tid brukt til konseptvalgutredning, KS1 og regjeringsbeslutning for prosjektene som har gjennomført tidlig fase.

Figur 3 Estimert tidsbruk i tidlig fase for store samferdselsprosjekter i antall år⁶⁶



Kilde: Riksrevisjonen

For KVV framgår det av figur 3 at om lag halvparten av de 37 prosjektene tok mellom ett og to år å utrede. Gjennomsnittet i fordelingen er i underkant av to år, og medianverdien er omkring halvannet år. Analysen viser at det i gjennomsnitt tar ett år og ti måneder fra Samferdselsdepartementet bestiller en KVV, til rapporten er ferdig og oversendes departementet. Videre tar arbeidet med KS1 i gjennomsnitt åtte måneder, som også er medianverdien. Til sammenligning oppgir Finansdepartementet at en KS1 tar fem til sju måneder for et prosjekt som er godt utredet gjennom KVV.⁶⁷ Analysen viser også at det i gjennomsnitt tar ni måneder fra KS1-rapporten er ferdigstilt, til det er fattet beslutning om konsept og videre planlegging etter plan- og bygningsloven.

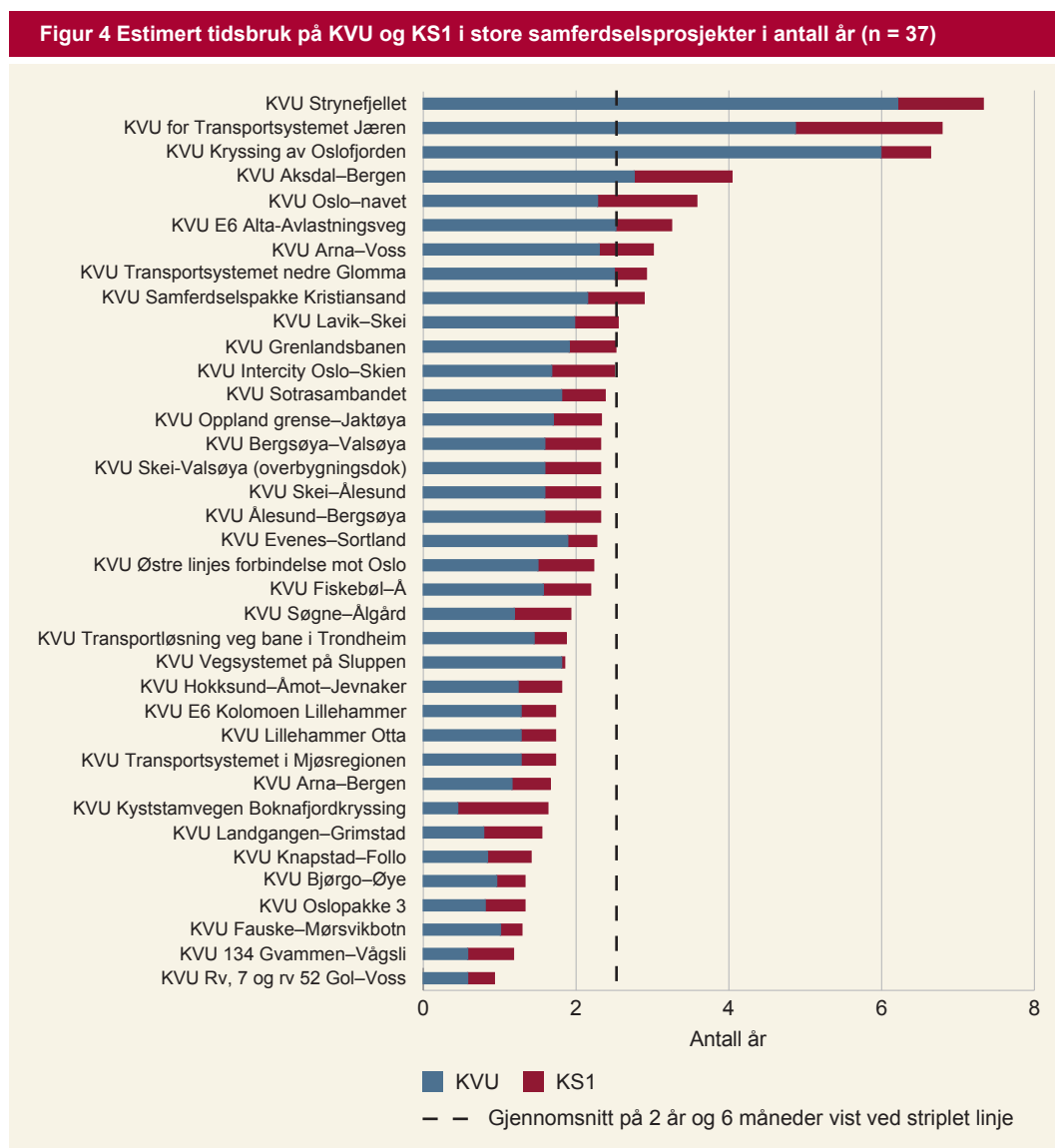
Analysen viser at tre KVV-er har gjennomføringstid som regnes som ekstremverdier. Dette er KVV Strynefjellet, KVV for kryssing av Oslofjorden og KVV for transportsystemet på Jæren. KVV Strynefjellet tok for eksempel seks år og to måneder å gjennomføre. Videre har fire KS1-rapporter tidsbruk som regnes som ekstremverdier. Dette gjelder KS1 for transportsystemet på Jæren, KS1 Oslo-navet, KS1 Akdsal–Bergen og KS1 Kyststamvegen Boknafjordkryssing, som tok mellom ett og to år å

66) Boksene viser de midterste 50 prosentene av fordelingen av planleggingstid i tidlig fase. Krysset i boksene viser gjennomsnitt, de tverrgående strekene viser median. De tverrgående strekene utenfor boksen angir fordelings høyeste og laveste verdier når vi ser bort fra ekstremverdier i fordelingen. Ekstremverdier markeres med prikker i figuren. For å bli karakterisert som ekstremverdi må verdien ligge i mer enn 3 halve bokslengders avstand fra medianen.

67) <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-konseptvalg-ks1/id2523901/>> [Hentedato 9.4.2018]. Finansdepartementet har også oppgitt at en KS-utredning normalt tar 3–6 måneder, jf. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Hva-er-KS-ordningen/id2001422/>> [Hentedato 9.4.2018].

gjennomføre.⁶⁸ Når det gjelder regjeringsbeslutninger, er det ingen prosjekter som skiller seg ut med forholdsvis lang behandlingstid i undersøkelsesperioden.

Figur 4 viser hvor lang tid som er brukt i de forskjellige prosjektene på å gjennomføre KVVU og KS1.



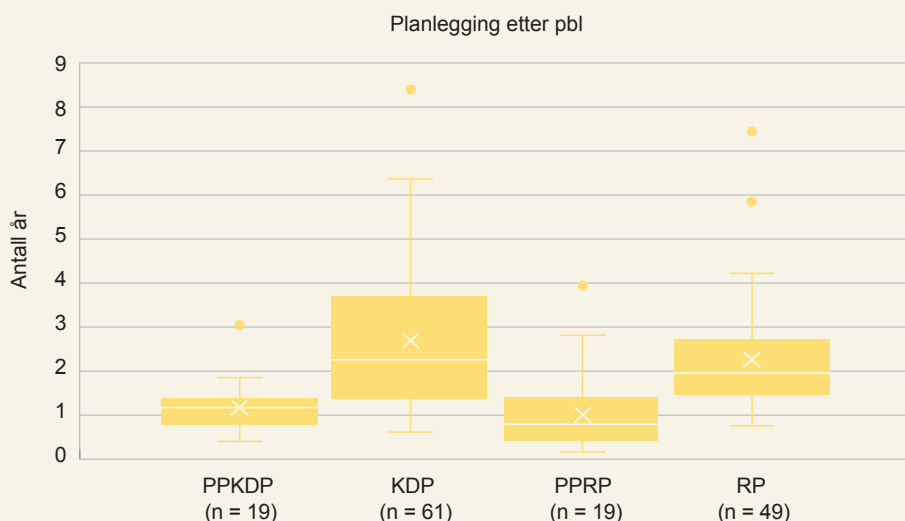
Kilde: Riksrevisjonen

Analysen viser at gjennomsnittlig samlet tidsbruk for de 37 gjennomførte KVVU-/KS1-ene er to år og seks måneder. Den raskest gjennomførte KVVU/KS1 var *KVVU rv. 7 og rv. 52 Gol-Voss*, som tok i underkant av ett år. Til sammenligning tok arbeidet med *KVVU Strynefjellet* og tilhørende KS1 syv år og fire måneder fram til siste KS1-rapport ble ferdigstilt.

Figur 5 viser fordelingen i tid brukt til planlegging etter plan- og bygningsloven, fordelt på henholdsvis planprogram for kommunedelplan og reguleringsplan (PPKDP og PPRP) og kommunedelplan (KDP) og reguleringsplan (RP).

68) Fordi det har tatt omtrent like lang tid å ferdigstille de tre siste KS1-rapportene, representerer den nederste ekstremverdien tre KS1-rapporter (KS1 Oslo-navet, KS1 Aksdal-Bergen, KS1 Kyststamvegen Boknafjordkryssing).

Figur 5 Estimert tidsbruk til planlegging etter plan- og bygningsloven for store samferdselsprosjekter i antall år

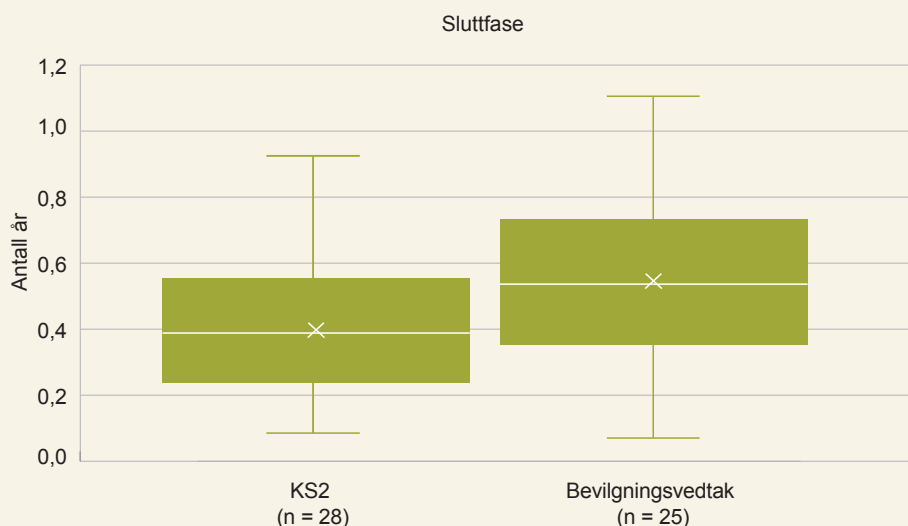


Kilde: Riksrevisjonen

Figur 5 viser at arbeidet med kommunedelplan har tatt mellom åtte måneder og nærmere åtte og et halvt år for de ulike prosjektene, og at arbeidet med reguleringsplan har tatt mellom ni måneder og nærmere sju og et halvt år, ikke medregnet tid til planprogram. Ekstremverdiene hever den gjennomsnittlige planleggingstiden i disse delfasene.

Figur 6 viser fordelingen i tid brukt på å gjennomføre KS2 og bevilgningsvedtak i Stortinget for prosjektene som har gjennomført slutfasen.

Figur 6 Estimert tidsbruk til slutfasen for store samferdselsprosjekter i antall år



Kilde: Riksrevisjonen

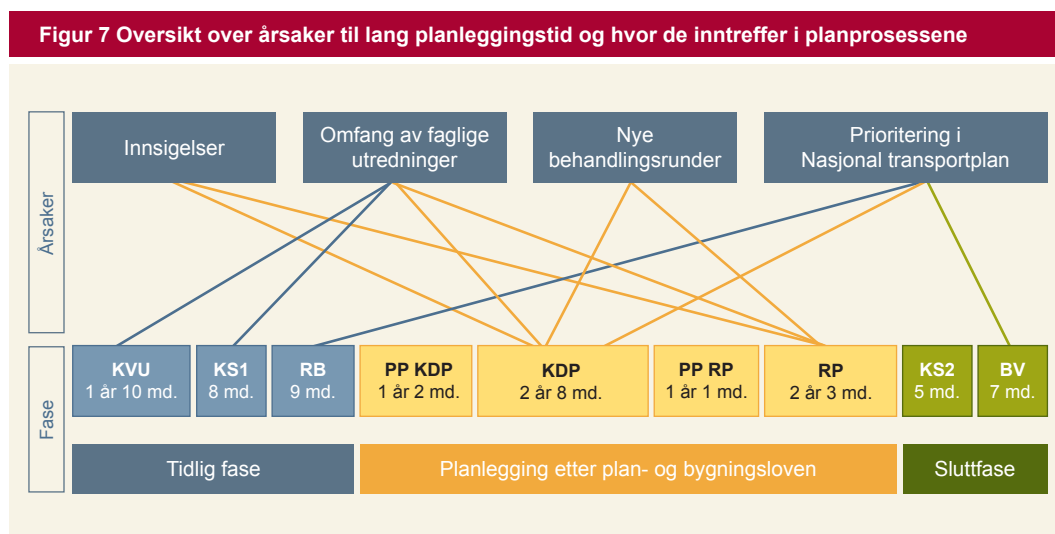
Figur 6 viser videre at det i gjennomsnitt tar om lag fem måneder å gjennomføre KS2 for store veg- og baneprosjekter, og at det i gjennomsnitt tar mellom seks og syv måneder fra KS2-rapporten er ferdig, til Stortinget fatter bevilgningsvedtak. Tidsbruk i sluttfasen av planleggingsprosessen varierer betydelig mellom prosjektene. KS2-rapporter har tatt fra i underkant av én måned til nærmere elleve måneder å ferdigstille. Analysen viser også at det kan ta over ett år fra KS2-rapporten foreligger, til Stortinget vedtar bevilgning til prosjektet.

5 Hva er de viktigste årsakene til lang planleggingstid i store samferdselsprosjekter?

Til alle de seks store samferdselsprosjektene i caseundersøkelsen har det gått med lang tid til å gjennomføre enten hele eller deler av planleggingsprosessen.

- Prosessen med KVV, KS1 og regjeringsbeslutning for *Strynefjellet* tok over åtte år.
- Prosessen med KVV og KS1 for *Grenlandsbanen* tok i underkant av tre år.
- Planleggingen av *E8 Ramfjord* startet opp i 1998, og etter flere kommunedelplanprosesser ble endelig vedtak fattet i Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015. Reguleringsplanarbeidet har til dels pågått parallelt med kommunedelplanarbeidet. Reguleringsplan er ikke vedtatt per august 2018.
- Arbeidet med kommunedelplan for *E6 Ringeby* startet i 2007 og ble vedtatt i 2012. Reguleringsplanarbeidet har pågått siden 2013.
- Arbeidet med kommunedelplanen for *jernbaneprojektet i Hamar* har pågått siden 2013.
- Planleggingen av *jernbaneprojektet i Moss* ble startet i 1993. Arbeidet med kommunedelplan pågikk fram til 2012, mens reguleringsplan ble vedtatt i 2017.

Figur 7 gir en oversikt over de viktigste årsakene til lang planleggingstid som er identifisert i caseundersøkelsen, og hvilke faser i planleggingsprosessen årsakene påvirker. Årsakene er nærmere beskrevet i kapittel 5.



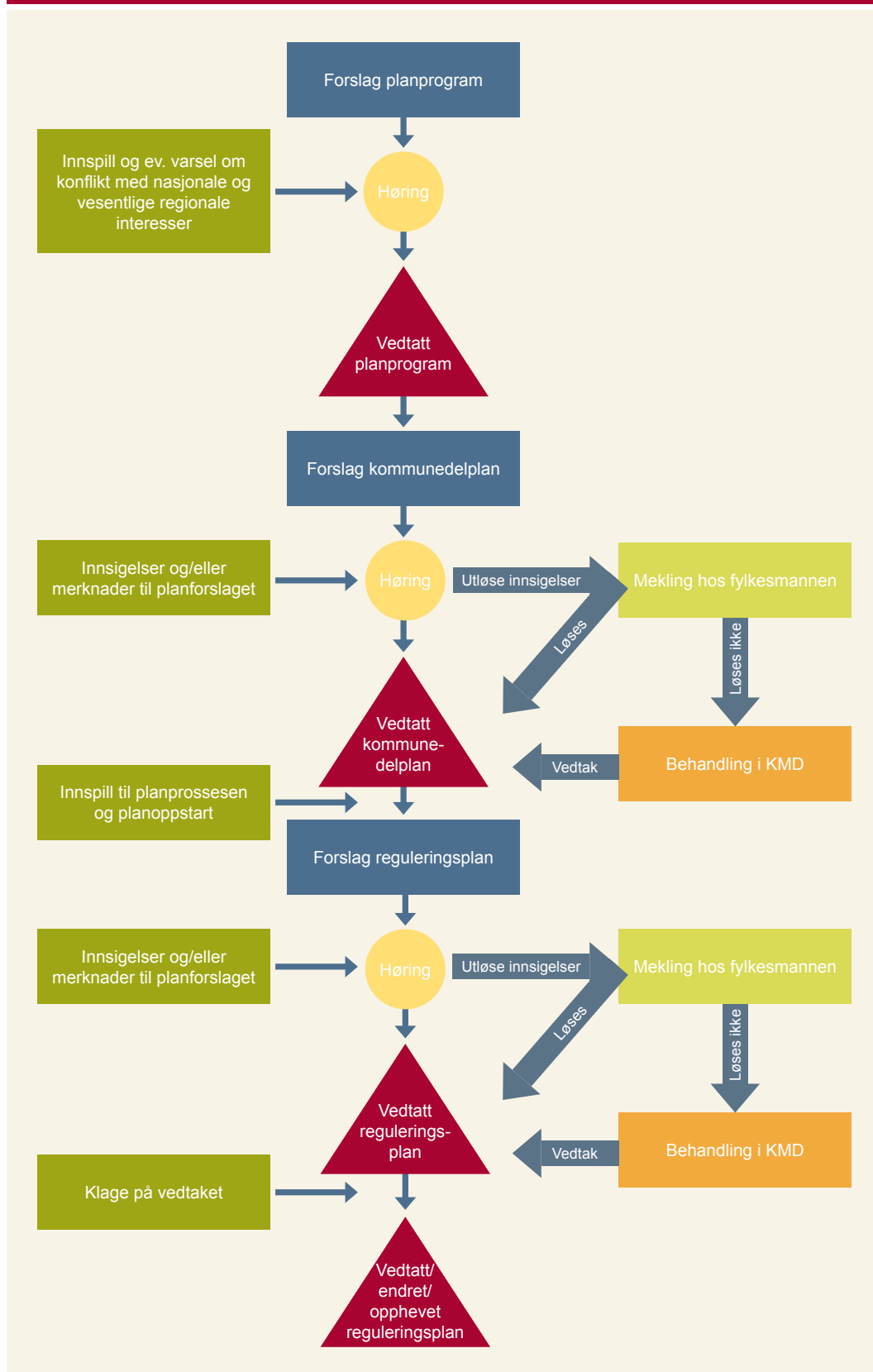
Kilde: Riksrevisjonen

5.1 Innsigelser

5.1.1 Innsigelsers innvirkning på planleggingstid

Etter plan- og bygningsloven er kommuner planmyndighet i arealsaker. Dersom kommunale planer er i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, kan regionale og statlige organer fremme innsigelser mot planene. Kommunene kan vedta en plan med innsigelse, men planen vil ikke være rettskraftig. Innsigelsesadgangen gir myndighetene en reell mulighet til å gripe inn overfor kommunene i plansaker.

Figur 8 Behandling av innsigelser i kommunedelplan- og reguleringsplanfasen



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 8 viser prosessen for behandling av innsigelser i kommunedelplan- og reguleringsplanfasen. Innsigelser kan løses i dialog mellom kommunen og myndigheten som har kommet med innsigelse. Blir de ikke enige, skal fylkesmannen mekle. Dersom

meklingen ikke fører fram, er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som eventuelt opphever, endrer eller stadfester kommunenes vedtak, jf. plan- og bygningsloven.

Det framgår av Tabell 1 at det har blitt fremmet innsigelser i *E8 Ramfjord*, *E6 Ringebu*, *jernbaneprosjektet i Hamar* og *jernbaneprosjektet i Moss*. I tre av prosjektene har saken vært til mekling hos fylkesmannen. I to av disse prosjektene er planen sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.

Tabell 1 Hovedtrekk ved innsigelsene i prosjektene i caseundersøkelsen

Prosjekt	Planfase og høringsdato	Innsigelser	Begrunnelse for innsigelse	Status	Tid brukt fra høring til vedtatt plan
E8 Ramfjord	Kommunedelplan 08.06.2013	4	FM Troms: naturmangfold/kildemyr. SVV Region nord: mangelfull utredning, skredsikring, samfunnsøkonomi. FK Troms/Riksantikvaren: samiske kulturminner. Sametinget: samiske kulturminner.	Vedtatt Innsigelsene avvist KMD opprettholdt kommunens vedtak (østre alternativ) 23.07.2015	2 år og 1 måned
	Reguleringsplan 31.05.2017	2	FK Troms: samiske kulturminner. Sametinget: samiske kulturminner.	Uavklart status Kostnadsgjennomgang og arbeid med standardreduksjon	Pågår
Jernbane i Hamar	Kommunedelplan 01.07.2016	3	Det ble fremmet innsigelse til alternativ øst og vest. Riksantikvaren: Siktlinje/barriere mot Mjøsa. FM Hedmark: jordvern, Ramsar-område, overordnede mål/ planretningslinjer. JBV/Bane NOR: nasjonale planretningslinjer – mål om sentral stasjonsplassering.	Ikke godkjent Kommunen vedtok planen (østre trasé) med innsigelser i desember 2016 KMD godkjente ikke planen, men ba i 2017 om mer utredning av alternativ øst før beslutning	Pågår
E6 Ringebu	Kommunedelplan 11.10.2010	5	Det ble fremmet innsigelse til alle alternativer. SVV: kostnader, tunnelalternativ. FK Oppland: inngrep i kulturminne. FM Oppland: vannhusholdning, dyrket mark, planskilt kryss, inngrep Åmillom. NVE: inngrep i vassdragsmiljø, manglende vassstekniske vurderinger. Sør-Fron kommune: inngrep i industriområder.	Vedtatt i kommunen 23.10.2012	2 år
Jernbane i Moss	Kommunedelplan 12.12.2011	1	FM Østfold: konsekvenser av en planlagt driftsbanegård for jordvern, landskap og støyhensyn.	Siste vedtak 16.04.2012 Innsigelsen avklart i forbindelse med kommunens planbehandling	5 måneder
	Reguleringsplan 25.05.2016	2	Bane NOR: innsigelse til ekstrakrav fra kommunen om P-hus. Østfold Fylkeskommune: forhold knyttet til Moss havn.	Siste vedtak 27.02.2017 Innsigelsene avklart i forbindelse med kommunens planbehandling	9 måneder

Kilde: Riksrevisjonen

Et kommunestyre kan i utgangspunktet vedta en plan kort tid etter høringsperioden dersom det ikke er fremmet innsigelser til planen. Innsigelser, eventuell mekling hos fylkesmannen og/eller avgjørelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet forlenger planprosessen.

Analysen av planleggingstid for 141 store samferdselsprosjekter viser at det i gjennomsnitt tar ett år og tre måneder fra en kommunedelplan sendes på høring, til den er endelig vedtatt. Dette inkluderer en obligatorisk høringsperiode på minst seks uker. Tabell 1 viser at det i prosjektene i caseundersøkelsen tok mellom fem måneder (*jernbaneprojektet i Moss*) og to år (*E6 Ringebru* og *E8 Ramfjord*) fra høringsdato til endelig kommunedelplanvedtak. Kommunedelplanen i Hamar ble lagt på høring i juli 2016, og arbeidet med planen pågår fortsatt.

Innsigelsene i *jernbaneprojektet i Moss* ble løst i løpet av planbehandlingen i kommunen, mens *jernbaneprojektet i Hamar*, *E8 Ramfjord* og *E6 Ringebru* gikk til mekling. Gjennomgangen av prosjektene viser at meklingsprosessen i prosjektene tok mellom én og åtte måneder. I *E6 Ringebru* resulterte meklingen i et omforent alternativ etter omtrent åtte måneder, mens meklingsprosessen varte i om lag én måned for *jernbaneprojektet i Hamar* og seks måneder for *E8 Ramfjord*. De to sistnevnte planene ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordi meklingen ikke førte fram. Behandling i departementet forlenget planprosessen med ytterligere et halvt år.

Dokumentanalysen viser at kravene i plan- og bygningsloven til medvirkning og involvering gjennom at planene skal sendes på høring, er ivaretatt i alle de fire prosjektene. Aktørene som er intervjuet i forbindelse med caseundersøkelsen, gir også uttrykk for at involveringen og medvirkningen i planprosessene var tilfredsstillende ivaretatt av kommunene, Statens vegvesen og Bane NOR. Aktørene som er intervjuet, gir også uttrykk for at fylkesmannen meklet på en god og ryddig måte for *E8 Ramfjord*, *jernbaneprojektet i Hamar* og *E6 Ringebru*.

Samtidig viser Statens vegvesen i undersøkelsen til enkelte eksempler på at kommuner viser manglende forståelse for planprosesser og innsigelsesinstituttet. I denne sammenheng viser vegvesenet til at det forelå ferdig forslag til reguleringsplan for *E8 Ramfjord* da Tromsø kommune vedtok å detaljregulere østre trasé, til tross for at det var kommet innsigelser til traseen i kommunedelplanen fra 2008 som først måtte løses. Dette førte til behov for ny planlegging. Kommunen forsøkte også å forsere meklingsprosessen i kommunedelplanfasen ved å be Fylkesmannen om å sende innsigelsessaken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet til beslutning før meklingen var avsluttet.⁶⁹ Dette er ikke i tråd med intensjonen i plan- og bygningsloven. Et annet eksempel er *E6 Ringebru*, der kommunestyret gjorde et trasévedtak i forbindelse med høringen av kommunedelplanen høsten 2010, før endelig politisk behandling og planvedtak.

Interesser som kan gi grunnlag for innsigelser, skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen.⁷⁰ Bane NOR opplyser i intervju at de har opplevd at det har blitt fremmet innsigelser begrunnet i andre forhold enn det som har vært tema i planarbeidet og forutsatt i planprogrammet. Som et eksempel viser Bane NOR til *jernbaneprojektet i Hamar*, hvor Riksantikvaren på vegne av kulturminne-myndighetene fremmet en

69) Fylkesmannen i Troms (2014) *E8 Sørbotn–Laukslett i Tromsø kommune*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 19.9.2014.

70) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv H-2/14, 17.2.2014.

innsigelse til alternativ vest i kommunedelplanen.⁷¹ Verken Riksantikvaren eller Hedmark fylkeskommune som kulturminnemyndighet kom med innvendinger til alternativ vest som innspill til planprogrammet eller i medvirkningsprosesser underveis i kommunedelplanarbeidet. Ifølge Bane NOR skaper slike eksempler unødvendige forsinkelser i planprosessen. Innsigelsen fra Riksantikvaren kunne trolig ha blitt tatt hensyn til tidligere i planprosessen hvis det hadde kommet innspill om den tidligere.

Ny E8 på østsiden av Ramfjord vil berøre viktige flyttleier for rein mellom beiteområder. Flyttleiene er juridisk beskyttet i reindriftsloven. Fylkesmannen i Troms fremmet ikke innsigelse om reindrift til vegprosjektet i kommunedelplanen og viser i intervju til at det ble oversett under behandlingen av planen. Fylkesmannen gir uttrykk for at reguleringsplanforslaget som ble fremmet i mars 2017, ikke ivaretok nasjonale reindriftsinteresser i tilstrekkelig grad. Fylkesmannen valgte å ikke fremme innsigelse om reindrift til reguleringsplanen, da det kunne oppfattes som en omkamp, men fremmet merknad. Statens vegvesen opplyser at etaten har brukt mye tid i slutføringen av reguleringsplanfasen til å avklare temaet reindrift, noe som trolig kunne vært begrenset hvis Fylkesmannen fremmet innsigelse tidligere i planprosessen.

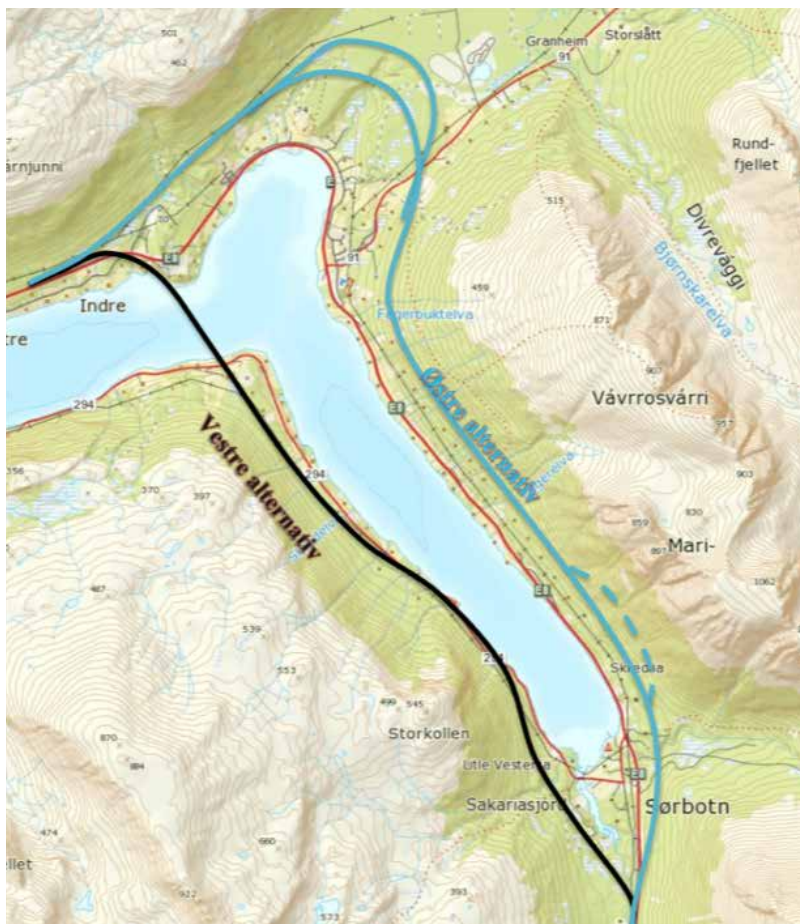
5.1.2 Avveining av hensyn og interesser i planleggingen

I planprosesser skal mange ulike hensyn avveies, og mange interesser skal ivaretas. Tabell 1 viser at innsigelsene i de fire prosjektene begrunnes med hensyn til blant annet naturmangfold, mangelfull utredning, skredsikring, samfunnsøkonomi, kulturminner, jordvern, overordnede mål og retningslinjer, vassdragshensyn, andre samferdselstiltak mv. Gjennomgangen av prosjektene viser også at en viktig årsak til at innsigelsene tar tid, er at det må utarbeides tilleggsutredninger for å finne avbøtende tiltak for innsigelsene som er reist.

Undersøkelsen av *E6 Ringeby*, *E8 Ramfjord* og *jernbaneprosjektet i Hamar* viser at transportetatene, direktoratene, kommunene og departementene kan ha ulike og til dels motstridende interesser i planprosessene. I prosjektet *E8 Ramfjord* ønsket for eksempel både Statens vegvesen, Fylkesmannen i Troms, Riksantikvaren og Sametinget at den nye vegen skulle legges på vestsiden av fjorden (bilde side 66). Tromsø kommune ønsket opprinnelig også veg på vestsiden, men dette ble senere omgjort, og kommunen la østre alternativ inn i kommuneplanen. De fire aktørene fremmet innsigelser til planen, og innsigelsene fikk støtte av Vegdirektoratet og Miljødirektoratet.⁷²

71) For kulturminneforvaltningen kan fylkeskommunen og Sametinget gjøre innsigelser, men Riksantikvaren kan fremme innsigelse der nasjonale interesser er truet og fylkeskommunene eller Sametinget ikke fremmer innsigelse, men vil akseptere planen. Jf. Rundskriv H-2/14.

72) Miljødirektoratet (2015) *Tilråkning i innsigelsessak til kommunedelplan for Ramfjord i Tromsø kommune*. Brev til Klima- og miljødirektoratet, 18.5.2015, Vegdirektoratet (2015) *Innsigelser til kommunedelplan for Ramfjord – anbefaling fra Vegdirektoratet*. Brev til Samferdselsdepartementet, 11.5.2015.



E8 Ramfjord, østre og vestre trasé. Kilde: Statens vegvesen Region nord⁷³

Fordi det ikke ble enighet gjennom mekling, ble saken sendt til avgjørelse hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dokumentanalysen viser at verken Samferdselsdepartementet eller Klima- og miljødepartementet støttet innsigelsene fra underliggende virksomheter. Det gjorde heller ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som opprettholdt kommunens vedtak.⁷⁴ Departementets vedtak viser at hensynet til lokal selvbestemmelse ble vektlagt høyere enn interessene til aktørene som fremmet innsigelser.

Statens vegvesen gir uttrykk for at Samferdselsdepartementets støtte til østre trasé i *E8 Ramfjord* i liten grad er i overensstemmelse med nasjonale føringer om forkorting av reiseavstander og føringer i nasjonal transportplan om å velge de mest kostnadseffektive prosjektene. Også nasjonale planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging tilsier ifølge Statens vegvesen valg av vestre trasé. Etter Fylkesmannen i Troms' vurdering innebar Kommunal- og moderniseringsdepartementets behandling av innsigelsene til *E8 Ramfjord* at nasjonale interesser ble nedgradert. Både Fylkesmannen og Troms fylkeskommune mener at konsekvensen av denne praksisen kan være at aktører vegrer seg for å fremme innsigelser. Ifølge Fylkesmannen settes det kommunale selvstyret ofte foran nasjonale interesser.

Også i *jernbaneprosjektet i Hamar* viser caseundersøkelsen at aktørene vektlegger ulike hensyn og interesser og derfor foretrekker ulike alternativer. Det er den til enhver

73) Statens vegvesen Region nord (2017) *E8 i Ramfjord*. Presentasjon, 7.7.2017.

74) Kommunal og moderniseringsdepartementet (2015) *Tromsø kommune – innsigelse til kommunedelplan for Ramfjord*. Brev til Fylkesmannen i Troms, 23.7.2015.

tid sittende politiske ledelse som avgjør hvilke hensyn som skal veie tyngst når store samferdselsprosjekter skal avgjøres i kommuner og i departement. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i brevet til Fylkesmannen i Hedmark om innsigelsene til planene for *jernbaneprojektet i Hamar* at de er positive til alternativ øst, men at departementet ikke kan godkjenne kommunedelplanen, fordi alternativene ikke er godt nok utredet.⁷⁵ Argumentasjonen i brevet kan imidlertid ifølge Bane NOR og Samferdselsdepartementet likevel leses som at departementet støtter alternativ vest. Når Kommunal- og moderniseringsdepartementet i konklusjonen likevel gir tydelige signaler om å støtte alternativ øst, er dette ifølge Samferdselsdepartementet et politisk signal om å støtte kommunens vedtak.

Statistikk fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser at departementet i økende grad avgjør innsigelser til fordel for kommunen. Departementet behandlet 28 arealplaner med innsigelser i 2017. Av disse fikk kommunen støtte i over halvparten (15 saker). Til sammenligning fikk kommunen medhold i under 25 prosent av sakene før 2013.⁷⁶ Av Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2018 framgår det at hensynet til lokaldemokratiet veier tyngre i regjeringens arbeid med planprosessene.⁷⁷

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i intervju til at større selvråderett i kommunene er et uttalt mål. Kommunalt selvstyre ble vedtatt som en ny bestemmelse i grunnloven i 2016, jf. § 49 annet ledd: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer.» Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet var hensikten å styrke lokaldemokratiet og redusere den statlige detaljstyringen av kommunene.⁷⁸ Fra 2018 er det også gjort endringer i forvaltningsloven og tvisteloven, som skal gi kommuner og lokalsamfunn større makt over saker som angår dem og deres samfunnsutvikling. Videre har Kommunal- og moderniseringsdepartementet bedt fylkesmennene om å legge mer vekt på kommunalt selvstyre i plansaker.⁷⁹

5.2 Omfang av faglige utredninger

I planleggingsprosesser med og uten KVU/KS1 må det gjennomføres faglige utredninger for å sikre at kommunedelplanen og reguleringsplanen bygger på et godt nok faglig grunnlag. Samtidig skal planleggingen ikke være mer omfattende enn nødvendig.⁸⁰ En rekke sektorlover kan stille særskilte saksbehandlingskrav til utbyggingsprosjekter.⁸¹

Omfattende og tidkrevende utredningsarbeid er en del av de normale planleggingsprosessene for veg- og baneprojekter. I noen av prosjektene i caseundersøkelsen har arbeidet med utredninger blitt mer omfattende og tatt lengre tid enn normalt i samferdselsprosjekter. Caseundersøkelsen viser at dette skyldes utredninger som går ut over opprinnelige planer, usikkerhet rundt praktiseringen av regelverk for konsekvensutredninger, mangelfulle utredninger og at utredninger ikke tilpasses plannivå.

75) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Hamar kommune – innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal (InterCity Dovrebanen)*. Brev til Fylkesmannen i Hedmark, 1.9.2017.

76) <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/motsegner-avgjort-av-departementet-i-2017/id2587765/>> [Hentdato 9.5.2018]

77) Prop. 1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

78) <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokaldemokratiet/id2481366/>> [Hentdato 9.5.2018]

79) Prop. 1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

80) *Plan- og bygningsloven* § 3-1.

81) Holth, Fredrik og Nikolai Winge (2018) *Planlegging av store samferdselsprosjekter. Et juridisk notat*. 30.1.2018.

5.2.1 Ytterligere utredning for oppdatering av plangrunnlag

Caseundersøkelsen viser at det i fem av seks prosjekter er gjennomført utredninger ut over det som det opprinnelig var lagt opp til i planprosessen.

Endrede planforutsetninger underveis i en planfase har medført at det må gjennomføres ytterligere utredninger i fire av prosjektene i caseundersøkelsen. Endrede planforutsetninger har kommet i form av uventede vedtak i kommunen, press fra lokale aksjonsgrupper og politikere, behov for å utrede avbøtende tiltak i forbindelse med innsigelser og ulik oppfatning blant aktørene om hva som skal utredes i henhold til planprogrammet.

Et vedtak i planutvalget i Ringeby kommune i 2009 førte til at to nye alternativer for *E6 Ringeby* måtte utredes, til tross for at planforslaget til kommunedelplan var klart for høring.⁸² Ifølge Statens vegvesen forsinket kommunens vedtak så sent i planprosessen arbeidet med kommunedelplanen med over ett år.

I prosjektet *E8 Ramfjord* vedtok kommunestyret i 2012 å legge vegen i en annen trasé enn det som fram til da var utredet gjennom arbeidet med kommunedelplanen og reguleringsplanen. Vedtaket førte til at det måtte til ytterligere utredning av en rekke forhold ved det nye traséalternativet. I forbindelse med mekling av innsigelsene som ble fremmet til dette forslaget (jf. punkt 5.1), krevde flere innsigelsesmyndigheter en rekke ytterligere utredninger knyttet til vannressursloven og kulturminneloven, i tillegg til utredning av skredfare og -sikring. Dette ble gjort for å kunne vurdere omforente løsninger og avbøtende tiltak, slik at innsigelsene ville trekkes. Arbeidet med reguleringsplan for det nye traséalternativet førte senere også til at det ble utarbeidet tolv rapporter, blant annet om risikoanalyser, vannressurser, naturmangfold og reindrift.⁸³

I *jernbaneprosjektet i Hamar* økte kompleksiteten i planarbeidet underveis i prosessen som følge av ønsker fra politikere og lokale aksjonsgrupper om et nytt alternativ til trasé og plasseringen av stasjonen. Bane NOR endret planene for vestre alternativ for å imøtekomme ønskene, noe som medførte nye utredninger. Også Fylkesmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ba om tilleggsutredninger fordi de mente utredningene i kommunedelplanforslaget ikke var tilstrekkelige. Fylkesmannen mente at tilleggsutredninger var nødvendig for å klarlegge ytterligere forhold rundt alternativ øst av samfunnsmessig og teknisk art som ville ha følger for kostnadene ved alternativet.⁸⁴

Bane NOR gjennomførte tilleggsutredninger med kostnadsoverslag for både østre og vestre alternativ, før kommunedelplanen med innsigelser ble oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I departementets brev i forbindelse med innsigelsesbehandlingen skrev departementet at de ikke ville ta stilling til saken før alternativene øst og vest var blitt grundigere utredet, og ba derfor Hamar kommune gjennomføre en ny kommunedelplanprosess.⁸⁵ Ifølge Jernbanedirektoratet vil disse tilleggsutredningene være omfattende og kreve betydelig arbeidsinnsats.⁸⁶ Den

82) Beslutning i utvalg for plan og teknisk den 26.06.2009, jf. Ringeby kommune (2017) *Reguleringsplan for E6 Elstad–Frya – Beslutningspunkter i prosessen så langt*. Notat fra plan og teknisk, 21.4.2017.

83) Fylkesmannen i Troms (2014) *Referat fra meklingsmøtet den 18. desember 2014* (datert 19.12.2014); Fylkesmannen i Troms (2014) *E8 Sørbotn–Laukslett i Tromsø kommune*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 19.09.2014, Fylkesmannen i Troms (2017) *E8 Sørbotn–Laukslett i Tromsø kommune*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 19.12.2017, Statens vegvesen (2017) *Planbeskrivelse, detaljregulering for E8 Sørbotn–Laukslett, østre trasé*. 30.3.2017.

84) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Hamar kommune – innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal (InterCity Dovrebanen)*. Brev til Fylkesmannen i Hedmark, 1.9.2017.

85) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Hamar kommune – innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal (InterCity Dovrebanen)*. Brev til Fylkesmannen i Hedmark, 1.9.2017.

86) Jernbanedirektoratet (2017) *Dobbeltspor Hamar – ny kommunedelplan. Innspill til ny planprosess 2018*. Notat, 19.12.2017.

samlede planleggingstiden vil ifølge Bane NOR bli vesentlig lengre enn det de forutså ved planoppstart.

Planprogrammet legger rammene for planarbeidet. Formålet er å få til en oversiktlig og forutsigbar planprosess. Jernbanedirektoratet og Bane NOR uttaler i intervju at planprogrammet er viktig for å avgrense omfanget av utredningene i planfasen. Bane NOR mener dette kan redusere tidsbruken i prosessene videre. Bane NOR sier videre at de kan bli bedre til å formidle avveiningene sine, og viser til arbeidet med kommunedelplanen for *jernbaneprosjektet i Hamar*, der Hamar kommune og Bane NOR hadde ulike oppfatninger om hvilke forutsetninger som lå til grunn for planarbeidet i planprogrammet.

Om planforutsetningene endres, kan det føre til at gjennomførte utredninger og beslutningsgrunnlag ikke er utfyllende nok ved avslutningen av en planfase. Dette var tilfellet i *jernbaneprosjektet i Hamar*, som beskrevet over. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier i intervju at prosjektet er et eksempel på en planprosess der aktørene har gått for fort fram, og hvor konsekvensene av alternativene ikke var godt nok utredet.

Et annet prosjekt der det har vært vurdert at utredningene ikke hadde tilstrekkelig omfang, er *KVU Strynefjellet*. Tabell 2 viser prosessen for tidlig fase i dette prosjektet.

Tabell 2 Prosess KVU, KS1 og regjeringsbeslutning for Strynefjellet

	KVU	KS1	KVU tilleggs- utredning	KVU revidert tilleggsutredning	KS1	Regjerings- beslutning
Bestilt	19.03.2010		20.02.2014	14.07.2015		
Oppstart		25.04.2012			10.11.2016	
Rapport	22.03.2015	09.01.2013	02.04.2014	01.06.2016	22.12.2017	
Beslutning						26.06.2018

Kilde: Riksrevisjonen

Dokumentanalysen viser at Samferdselsdepartementet bestilte en tilleggsutredning og en revidert tilleggsutredning i løpet av KVU-arbeidet. Departementet ønsket en KVU som vurderte flere momenter, blant annet skred- og stigningsproblematikk, enn det Statens vegvesen Region vest hadde lagt opp til. Videre ønsket konsulenten som gjennomførte den eksterne kvalitetssikringen, at det ble vurdert flere alternative løsninger enn det regionen hadde utredet. Som det framgår av tabell 2, tok det over seks år fra KVU ble bestilt, til den var ferdig med to tilleggsutredninger. Dette er fire år og fem måneder mer enn gjennomsnittlig varighet på KVU-arbeid. Det er uenighet mellom Statens vegvesen Region vest og Vegdirektoratet om de ulike tilleggsutredningene var nødvendige og hensiktsmessige. På generelt grunnlag uttaler Vegdirektoratet i intervju at det kan stilles spørsmål ved om etaten alltid får tilstrekkelig tid til å utarbeide grundige transportberegninger og nytte-kostnad-beregninger og vurdere de ulike konseptene godt nok.

En annen årsak til at omfanget av utredninger øker, er at kommuner krever utredning av tiltak som ikke naturlig faller inn under veg- eller baneprosjektet. I *jernbaneprosjektet i Moss* har kommunen ønsket å tilrettelegge flere områder nær stasjonen for annen bruk enn det Bane NOR hadde ønsket å inkludere i planprosessen, slik som parkeringshus. Utredning av dette kravet har bidratt til å forlenge planprosessen noe. Planleggingsledere både i Bane NOR og Statens vegvesen sier i intervju at kommunenes manglende

incentiver for rask planlegging og rimelige løsninger kan medføre nye krav, utredninger og kompenserende tiltak. Bane NOR forventer at om de formidler tydeligere hva som er deres ansvar, og hvilke rammer de har for planleggingsprosessen, kan de i større grad unngå urealistiske forventinger og redusere risikoen for konflikter og omkamper i løpet av planprosessen.

5.2.2 Praktiseringen av regelverk for konsekvensutredninger

Det framgår av forskrift for konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven at konsekvensutredninger skal ta utgangspunkt i tilgjengelig informasjon, men at manglende informasjon om viktige forhold skal hentes inn.⁸⁷

Ifølge Statens vegvesen Region nord og Tromsø kommune åpner regelverket for konsekvensutredninger for ulike tolkninger av hva som kreves av utredninger på ulike stadier i planprosessen for at prosesskravene i plan- og bygningsloven skal være fulgt. I forbindelse med kommunedelplanen for *E8 Ramfjord* fra 2008 ble østre og vestre alternativ konsekvensutredet. Da østre trasé ble tatt inn i kommunedelplanarbeidet i 2012, ba blant annet Statens vegvesen om en konsekvensutredning av denne traseen. Dette var noe av bakgrunnen for Statens vegvesens innsigelse til planen. Det ble heller ikke gjennomført noen konsekvensutredning i forbindelse med arbeidet med reguleringsplan. Fordi det ikke forelå en ny konsekvensutredning i 2012, dukket det ifølge Statens vegvesen Region nord opp flere utfordringer utover i planarbeidet enn aktørene hadde forventet. Manglende konsekvensutredning av reindriften førte også til mer usikkerhet i slutføringen av reguleringsplanen for *E8 Ramfjord*, jf. faktaboks 1.

Faktaboks 1 Spørsmål om konsekvensutredning av reindrift i E8 Ramfjord

Det ble ikke gjennomført en konsekvensutredning for reindrift i siste kommunedelplan eller reguleringsplan i *E8 Ramfjord*. I forbindelse med kommunedelplan i 2008 ble det understreket at flyttleiene for rein ikke måtte stenges. Statens vegvesen avholdt møter og fellesbefaringer med reinbeitedistriktet under arbeidet med reguleringsplan, og ulike løsninger for å ivareta flyttleiene i området ble diskutert. Da endelig forslag til veglinje ble presentert, mente reininteressene at flyttleiene ikke var tilstrekkelig ivaretatt, og krevde konsekvensutredning av reindrift. Statens vegvesen fikk utarbeidet en reinfaglig rapport for å vurdere samlede konsekvenser av vegprosjektet og foreslå avbøtende tiltak.

I ettertid har Fylkesmannen i Troms uttalt at det er svært uheldig at reguleringsplanen ble lagt fram uten konsekvensutredning for reindriften. Statens vegvesen Region nord er enig i at det trolig burde vært gjennomført en konsekvensutredning av reindriften i kommunedelplanfasen eller i reguleringsplanfasen. Regionkontoret viser til at det har vært noe intern uenighet i Statens vegvesen om dette spørsmålet, med bakgrunn i at regelverket om konsekvensutredninger blir oppfattet som uklart. At det ikke er gjennomført en konsekvensutredning av reindriften, kan ifølge Statens vegvesen forårsake forsinkelser dersom det senere kommer klager på reguleringsplanvedtaket fra reinbeitedistriktene.

Kilde: Statens vegvesen, Troms fylkeskommune⁸⁸

Vegdirektoratet sier i intervju at verken forskrift om konsekvensutredninger eller etatens håndbok for konsekvensanalyser gir helt klare retningslinjer for hva som skal utredes og ikke. Spørsmålet om krav om konsekvensutredning kan ifølge direktoratet henge igjen utover i planfasene og føre til forsinkelser i senere planprosess.

87) *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* § 17.

88) Statens vegvesen (2017) *Planbeskrivelse, detaljregulering for E8 Sørbotn-Laukslett, østre trasé*. 30.3.2017; Troms fylkeskommune (2017) *Referat fra Regionalt planforum 2.2.2017*. Spørsmålet om konsekvensutredning av reindriften var ikke avklart per november 2017.

5.2.3 Tilpasning av utredning til plannivå

Caseundersøkelsen viser at det i noen prosjekter er gjennomført utredninger på et detaljnivå som ikke er tilpasset den aktuelle planfasen.

Planleggerne i Statens vegvesen Region vest vurderer at den reviderte tilleggs-utredningen for *KVU Strynefjellet* fra 2016 er på et detaljeringsnivå som ligger nærmere kommunedelplannivå, og til dels også reguleringsplannivå, enn på KVU-nivå. Ifølge disse har kravet til detaljeringsnivå i KVU-en ført til at arbeidet har tatt lang tid å gjennomføre. Samferdselsdepartementet sier seg i intervju enig i at beslutningsgrunnlaget for *KVU Strynefjellet* er på et mer detaljert nivå enn prosjektfasen tilsier.

Jernbanedirektoratet viser i et notat til at forslaget til kommunedelplan for *jernbaneprosjektet i Hamar* var svært detaljert. Dette førte både til utfordringer for å gjennomføre i henhold til den avtalte framdriftsplanen,⁸⁹ og det førte til at noen av høringsaktørene var usikre på hvilket plannivå de skulle uttale seg til. Dette kan ifølge direktoratet skape uønskede stopp i senere planfaser. Hamar kommune oppgir i intervju at også den nye kommunedelplanen vil ha høyere detaljeringsnivå enn det en kommunedelplan normalt legger opp til, og vil nærme seg detaljnivået i en reguleringsplan.

Vegdirektoratet, Statens vegvesen, Bane NOR og Jernbanedirektoratet opplyser alle i intervju at det i en del planprosesser utredes mer enn nødvendig. Det er ikke alltid klart for planleggerne hvor mye som må utredes for å sikre at plangrunnlaget er godt nok grunnlag for en beslutning. Tiltak må være tilstrekkelig utredet for at eksterne aktører og sektorinteresser kan ta stilling til dem i høringen om planforslaget. Dette kan føre til utredninger ut over det planleggerne vurderer er tilstrekkelig som plangrunnlag. Dersom utredningene blir vurdert som ikke tilstrekkelige, får ikke de foreslåtte løsningene støtte, og konsekvensen kan være at planer må gjennom nye behandlingsrunder. Å utrede for mye kan dermed i noen tilfeller spare tid i senere planfaser. Samtidig er det muligheter for å redusere tidsbruken i planfasene ved å ikke lage for detaljerte planer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier seg i intervju enig i at å begrense og tilpasse omfanget av utredninger i noen tilfeller antakelig vil kunne bidra til å redusere planleggingstiden i store samferdselsprosjekter. Departementet gir uttrykk for at det i mange planprosesser gjennomføres utredninger som ikke alltid er like godt tilpasset beslutningen som skal tas, og at det er et betydelig potensial for å utnytte faktagrunnlag fra tidligere utrednings- og planfaser.

5.3 Nye behandlingsrunder

5.3.1 Nye behandlingsrunder om tidligere vedtatte trasevalg

I *E8 Ramfjord* og *E6 Ringeby* har det vært nye behandlingsrunder om trasévalg for en ny veg, og i begge tilfeller ble dette gjort etter at kommunene allerede hadde vedtatt kommunedelplan for de aktuelle strekningene. Plan- og bygningsloven begrenser ikke kommunenes mulighet til å omgjøre tidligere planvedtak eller vedta nye planer.

E6 Ringeby og *E8 Ramfjord* er også eksempler på vegprosjekter hvor behandling og utfall har vært preget av betydelig politisk engasjement i både Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁸⁹ Jernbanedirektoratet (2017) *Dobbeltspor Hamar - ny kommunedelplan. Innspill til ny planprosess 2018*, 19.12.2017.

E6 Ringeby

Ringeby kommune vedtok i 2012 kommunedelplanen for E6 Ringeby sør – Frya. I 2013 ble planprogrammet for reguleringsplanen for vegtrasé gjennom Ringeby vedtatt,⁹⁰ der det framgikk at alternativ 1.3 (indre linje) skulle detaljreguleres, jf. bildet under. Etter at kommunen ble rammet av flom i 2011 og 2013, skrev Ringeby kommune ved ordføreren til Miljøverndepartementet med forespørsel om muligheten for å ta opp igjen kommunedelplanen for å justere deler av strekningen. Det var begrunnet i et ønske om å sikre lokalsamfunnet bedre mot flom. En trasé nærmere elva ville kunne fungere som flomvern ved eventuelle senere flommer.⁹¹

I svarbrevet fra Miljøverndepartementet til Ringeby kommune høsten 2013 vurderte departementet at det ikke var grunnlag for å ta kommunedelplanen opp til ny vurdering.⁹² Fylkesmannen i Oppland delte denne oppfatningen, blant annet fordi det var gjennomført en grundig prosess med mekling da kommunedelplanen ble vedtatt i 2012, jf. punkt 5.1. Det var fremmet innsigelser til alle de foreslåtte traseene (se tabell 1), blant annet fra NVE, som fremmet en innsigelse med innvendinger mot inngrep i vassdragsmiljøet langs elva. Fylkesmannen mente det ikke var kommet nye tungtveiende føringer eller ny kunnskap som tilsa at det var forsvarlig å endre traseen.⁹³



Detaljregulering E6 Ringeby, indre linje 1.3 og ytre linje 1.1. Kilde: Statens vegvesen Region øst⁹⁴

90) Statens vegvesen (2013) *Planprogram for E6 Elstad–Frya*. Fastsatt 15.5.2013.

91) Ringeby kommune ved ordføreren (2013) *Ny E6 gjennom Ringeby kommune – justering av trase for å flomsikre bebyggelse og landbruksareal*. Brev til Miljøverndepartementet, 5.7.2013.

92) Miljøverndepartementet (2013) *Ringeby kommune – ny E6 – justering av trase for å flomsikre bebyggelsen og landbruksareal*. Brev til Ringeby kommune, 12.11.2013.

93) Fylkesmannen i Oppland (2013) *Ny E6 gjennom Ringeby kommune – Justering av trase for å flomsikre bebyggelse og landbruksareal*. Brev til Miljøverndepartementet, 1.10.2013.

94) Statens vegvesen Region øst (2016) *Planprogram for E6 Elstad–Tollmoen*. Revidert november 2016.

Ringebu kommune fikk nye signaler i juni 2014. Den politiske ledelsen i Samferdselsdepartementet skrev i et brev at departementet ikke hadde innvendinger mot at Ringebu kommune valgte å ta opp kommunedelplanen til ny behandling.⁹⁵

Internt i kommunen advarte rådmannen mot å ta kommunedelplanen opp til ny vurdering. Etter rådmannens syn forelå det ingen nye momenter siden kommunedelplanen ble vedtatt. Rådmannen mente det var sannsynlig at en forlenget planprosess ville kunne forsinke utbyggingen med omtrent to år, og at forsinkelsen ville kunne få konsekvenser for kostnader, prioritet og gjennomføring.⁹⁶

I juni 2014 vedtok kommunestyret likevel å regulere alternativ 1.1 (ytre linje) *parallelt* med alternativ 1.3 (indre linje), jf. bilde side 72. Da varsel om oppstart og høring av revidert planprogram for detaljregulering av alternativ 1.1 og 1.3 ble lagt fram i november 2014, var det opprinnelige formålet med planendringen – flomvern – ikke lenger et tema. Fylkesmannen i Oppland gjentok i høringsuttalelsen at den nye traseen (ytre linje) var i betydelig konflikt med nasjonale interesser.⁹⁷

Aktørene som er intervjuet om *E6 Ringebu*, gir uttrykk for at planleggingsprosessen har vært konfliktfylt. NVE sier også at prosessen har bidratt til å undergrave plan- og bygningsloven som planleggingsverktøy, og at det har vært en uheldig sammenblanding av politiske og faglige argumenter. Fylkesmannen i Oppland har uttalt at prosessen ikke har vært i tråd med målsettingen om effektive planprosesser.⁹⁸

E8 Ramfjord

Tromsø kommune vedtok kommunedelplanen for E8 Sørbotn–Laukslett i mars 2008, med ny innfartsveg til Tromsø på vestsiden av Ramfjorden, jf. bilde side 66. Med utgangspunkt i den vedtatte planen detaljregulerte Statens vegvesen traseen. Reguleringsplanen skulle behandles i kommunen i april 2012. Etter at kommunedelplanen ble vedtatt, ble imidlertid den politiske sammensetningen i kommunen endret, og det nye flertallet ønsket trasé på østsiden av fjorden. Dette førte til at forslaget til reguleringsplan ikke ble godtatt under kommunens behandling.

Kommunens ønske om å regulere østre trasé ble videreført gjennom at østre trasé ble tatt inn i et pågående kommunedelplanarbeid, og det ble lagt fram et nytt forslag til kommunedelplan for Ramfjord i 2014. Flere aktører hadde innsigelser til traseen på østsiden. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tok ikke innsigelsene til følge, og planen ble vedtatt i juli 2015.⁹⁹

Planleggerne i både Statens vegvesen og Tromsø kommune mener det hovedsakelig er politiske uenigheter som kan forklare omkampene om trasé for *E8 Ramfjord*. Beslutningen om østre alternativ er ikke understøttet av plan- eller trafikkfaglige argumenter. Vegdirektoratet påpeker i intervju at Statens vegvesen har behov for forutsigbarhet for å kunne gjennomføre forutsigbare og effektive planprosesser. Direktoratet skrev i 2015 til Samferdselsdepartementet at hensynet til tidsbruk, forutsigbarhet og effektivitet i planleggingen talte for å holde fast ved det alternativet

95) Samferdselsdepartementet (2014) *Nytt trasévalg for E6 i Ringebu – Svar på henvendelse om framdrift*. Brev til Ringebu kommune, 12.6.2014.

96) Ringebu kommune (2014) *Orientering om saksgang ved endring av kommunedelplan E6 Ringebu sør – Frya*. Saksframlegg til kommunestyremøte i Ringebu kommune 17.6.2014, datert 14.6.2014.

97) Fylkesmannen i Oppland (2015) *Ringebu kommune – reguleringsplan for ny E6 Elstad–Tollmoen (alt 1.1) – varsel om oppstart og høring av planprogram*. Brev til Statens vegvesen Region øst 26.1.2015.

98) Fylkesmannen i Oppland (2015) *Ringebu kommune – reguleringsplan for ny E6 Elstad–Tollmoen (alt 1.1) – varsel om oppstart og høring av planprogram*. Brev til Statens vegvesen Region øst 26.1.2015.

99) Tromsø kommune (2015) *Kommunedelplan for Ramfjord 2013–2025 godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Brev til Samferdselsdepartementet, 28.9.2015, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Tromsø kommune – innsigelse til kommunedelplan for Ramfjord*. Brev til Fylkesmannen i Troms, 23.7.2015.

som var besluttet tidligere gjennom vedtatt kommunedelplan i 2012 og planprogram fastsatt i 2013, og som det ikke forelå innsigelser til.¹⁰⁰ Vegdirektoratet mener at Samferdselsdepartementets håndtering av Ramfjord-saken har gitt uheldige signaler. Direktoratet gir uttrykk for at hensynet til lokaldemokrati vant over samfunnsøkonomiske hensyn i *E8 Ramfjord*. Vegdirektoratet mener dette kan ha gitt presedens for andre kommuner, som ser at de kan lykkes med nye behandlingsrunder for å få gjennom det som ofte er dyrere alternativ.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det er kommunen som vedtar planer og som i henhold til plan- og bygningsloven har mulighet til å forkaste planer kommunen tidligere har vedtatt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke hatt en rolle i planprosessen for *E8 Ramfjord* etter at Tromsø kommune igangsatte arbeidet med reguleringsplan i 2015.

5.3.2 Nye behandlingsrunder - konsekvenser for planleggingstid

Nye behandlingsrunder i de to prosjektene *E6 Ringeby* og *E8 Ramfjord* har ført til lengre planleggingstid i kommunedelplanfasen enn gjennomsnittet for de øvrige undersøkte prosjektene, jf. kapittel 4. Analysen av planleggingstid viser at en kommunedelplanfase inkludert arbeid med planprogram i gjennomsnitt tar tre år og ti måneder. For *E8 Ramfjord* pågikk kommunedelplanfasen i om lag ti år, fra oppstart i 2005 til vedtak i 2015. For *E6 Ringeby* tok kommunedelplanfasen om lag fem år.

De nye behandlingsrundene har også fått konsekvenser for videre planlegging og prioritering i nasjonal transportplan. Kommunedelplaner og reguleringsplaner må være vedtatt for å bli prioritert i henholdsvis transportplanen og statsbudsjettet. *E8 Ramfjord* var opprinnelig prioritert med oppstart i første fireårsperiode av *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Ettersom Tromsø kommune ønsket ny vurdering om vegtrasé på østsiden av Ramfjorden, var ikke forutsetningene som lå til grunn for prioriteringen, lenger til stede, og det kunne ikke bevilges midler til prosjektet.¹⁰¹ Manglende planavklaring var også årsaken til at prosjektet ikke ble prioritert i første fireårsperiode i *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Prosjektet er tatt inn i første halvdel av planperioden i *Nasjonal transportplan 2018–2029*.¹⁰²

Også for *E6 Ringeby* førte ønsket om en annen trasé til at reguleringsplanen ikke ble utarbeidet og behandlet i tide til å bli prioritert i *Nasjonal transportplan 2018–2029*, slik det opprinnelig var planlagt. Utsettelsene gjør at oppstart tidligst vil kunne bli prioritert i siste seksårsperiode av transportplanen.

Vegdirektoratet mener det er problematisk for forutsigbarheten og effektiviteten i planleggingen at Samferdselsdepartementet åpner for omkamper om trasévalg, og at *E8 Ramfjord* og *E6 Ringeby* er eksempler på dette. Departementene sender ifølge direktoratet motstridende signaler og åpner for nye behandlingsrunder i enkelte saker. Vegdirektoratet påpeker at selv om departementene omtaler dem som enkeltsaker, opplever direktoratet at sakene skaper presedens for hvordan kommuner og aktører kan opptre i planprosesser. At Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtar mange saker i lokale myndigheters favør, mener direktoratet kan påvirke planleggingstiden negativt gjennom å gi kommuner incentiv til ta planer opp til ny vurdering og nye behandlingsrunder. Ifølge Vegdirektoratet er det en målkonflikt mellom å legge vekt på lokalt selvstyre og å legge til rette for effektive

100) Statens vegvesen (2015) *Innsigelser til kommunedelplan for Ramfjord - anbefaling fra Vegdirektoratet*. Brev til Samferdselsdepartementet, 11.5.2015.

101) Samferdselsdepartementet (2012) *E8 Tromsø*. Brev til privatperson, 12.11.2012; Samferdselsdepartementet (2012) *E8 Sørbotn–Laukslett – videre fremdrift*. Brev til Tromsø kommune, 12.11.2012.

102) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

planleggingsprosesser for store samferdselsprosjekter. I prosjektene *E6 Ringebu* og *E8 Ramfjord* mener direktoratet at regjeringen har akseptert lengre tidsbruk.

5.3.3 Andre konsekvenser

I begge prosjektene har nye behandlingsrunder ført til høyere kostnader og større ressursbruk til planlegging. For *E6 Ringebu* har kommunens vedtak om regulering av to traseer ifølge Statens vegvesen ført til høyere utgifter til planleggingen av prosjektet. Ifølge planleggingslederen er det i utgangspunktet uproblematisk å detaljregulere to alternativer parallelt, så lenge det er intensjonen fra starten. Når dette vedtas sent i planprosessen, slik tilfellet var for *E6 Ringebu*, medfører det imidlertid mye ekstra arbeid til utredning, analyse av konsekvenser og teknisk utforming. For *E6 Ringebu* har dette økt utgiftene til planlegging med flere millioner kroner.

Også for *E8 Ramfjord* har lengre planleggingstid på grunn av ny behandling ført til høyere planleggingskostnader. I tillegg viser Statens vegvesens samfunnsøkonomiske beregninger at traseen på østsiden av Ramfjorden vil bli dyrere og ha vesentlig lavere samfunnsnytte enn en trasé på vestsiden.¹⁰³ Beregningen av netto nytte, som er et uttrykk for hva samfunnet får igjen for en investering, i form av prissatte konsekvenser, viser at begge alternativene gir negativ nytte. Østre alternativ gir en negativ samfunnsnytte på 2310 millioner kroner, mens vestre alternativ gir negativ samfunnsnytte på 558 millioner kroner. Beregningene viser også at traseen på østsiden vil gi negativ nytte for transportbrukerne, særlig fordi traseen er om lag fire kilometer lengre enn vestre trasé. Lengre kjøreveg vil ifølge beregningene gi trafikanter, inkludert næringslivstransporter, negativ nytte på 86 millioner kroner, mens vestre alternativ vil gi positiv nytte på 1200 millioner kroner. Tiltak for å unngå skader på vannreservoar og kommunal drikkevannsforsyning er delvis tatt med i beregningene av kostnadene ved østlig trasé.¹⁰⁴

Fylkesmannen i Troms gir uttrykk for at resultatet av vedtaket i Tromsø kommune om østlig trasé og håndteringen av saken på departementsnivå er at det nå skal bygges en ny innfartsveg til Tromsø som er lengre enn den trengte å bli, og hvor sentrale statlige og regionale interesser og hensyn er satt til side.

Statens vegvesen har opprettet ekspertgrupper som skal se nærmere på prosjekter som har kommet skjevt ut i utrednings- og planfasen. *E6 Ringebu* og *E8 Ramfjord* har fått krav om kostnadskutt, som har fått betydning for planprosessene.

Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen om å vurdere innspill til alternative løsninger for billigere utbygging av *E6 Ringebu*–Otta etappe 2 og komme med en tilråding om videre framdrift. Samferdselsdepartementet har videre bedt Statens vegvesen Region nord om å utrede mulige kostnadskutt for *E8 Ramfjord*, fordi gjeldende kostnadsoverslag oversteg styringsmålet for prosjektet. Krav om kostnadskutt gjør at Statens vegvesen må balansere mellom å godta kostbare avbøtende tiltak til innsigelsene som er fremmet, og å foreslå kutt og standardreduksjoner for å overholde budsjettrammene, noe som krever mer utredning i slutføringen av reguleringsplanprosessen. Statens vegvesen Region nord anslår at prosessen med kostnadsreduksjoner i slutfasen av reguleringsplanprosessen kan forsinke planvedtaket med om lag et halvt år.

Vegdirektoratet opplyser i intervju at *E6 Ringebu* og *E8 Ramfjord* er eksempler på at krav om kostnadskutt i slutfasen av planleggingsprosessen vil forlenge planleggingstiden for prosjektene ettersom deler av den ferdigstilte planleggingen kan måtte gjøres på nytt. Vegdirektoratet gir uttrykk for at det er uheldig at

103) Statens vegvesen Region nord (2017) *E8 i Ramfjord*. Presentasjon, 7.7.2017.

104) Statens vegvesen Region nord (2017) *E8 i Ramfjord*. Presentasjon, 7.7.2017.

Samferdselsdepartementet ikke var like opptatt av kostnader og samfunnsøkonomi tidligere i prosessen for *E8 Ramfjord*, da departementet ga sin tilslutning til et traséalternativ med vesentlig høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn traseen Statens vegvesen anbefalte.

Statens vegvesens tilrådinger for *E6 Ringeby* forelå ikke per august 2018.¹⁰⁵ På grunnlag av Statens vegvesens tilrådinger for *E8 Ramfjord* har Samferdselsdepartementet bedt etaten og Nye Veier samarbeide om å finne flere og alternative måter å redusere kostnadene på.

5.4 Prioriteringer i nasjonal transportplan

5.4.1 Lav prioritering i nasjonal transportplan

Det framgår av *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter* (2012) at planprosessene som har tatt lengst tid, er kjennetegnet av at planarbeidet har hatt perioder med opphold på grunn av skiftende og usikre politiske prioriteringer.¹⁰⁶ I caseundersøkelsen er det flere eksempler på at planleggingen har blitt forsinket og fått uventet opphold, eller blitt gjennomført mindre effektivt, på grunn av lav eller manglende prioritering i nasjonal transportplan.

Nasjonal transportplan har en planperiode på 12 år. For tiltak med planlagt oppstart i siste periode skal det være gjennomført KVV/KS1, noe som innebærer at oppstart av KVV må skje 10-15 år før byggestart. Ifølge Jernbanedirektoratet er Grenlandsbanen et eksempel på dette. Prosjekter i første periode skal ha kommunedelplan, hvilket betyr at planarbeidet må starte flere år før rullering av nasjonal transportplan for å ha rimelig sikkerhet for å bli prioritert.¹⁰⁷

I *jernbaneprosjektet i Moss* ble det forsinkelser og opphold i planleggingen fordi det ikke ble prioritert å gi midler til videre planlegging i nasjonale transportplaner på tidlig 2000-tall, noe som førte til at planleggingen av dobbeltsporet ikke ble fullført helt fram til Moss, men i stedet ble stoppet utenfor byen. Da det omsider ble bevilget midler til å ta opp igjen planleggingen, var deler av plangrunnlaget utdatert og måtte utarbeides på nytt.

Lav prioritering i nasjonal transportplan kan også føre til at planleggingen trekker ut i tid framfor å bli ferdigstilt mer effektivt. Prosjektene *E6 Ringeby* og *Grenlandsbanen* er eksempler på det. Parsellen Elstad–Gunstadmoen i prosjektet *E6 Ringeby* fikk ifølge Statens vegvesen Region øst senere prioritering enn forventet i *Nasjonal transportplan 2018–2029*.¹⁰⁸ Prioritering i siste seksårsperiode legger ifølge regionskontoret mindre press på å ferdigstille reguleringsplanen. Dette gjør at etaten vil kunne ta seg bedre tid, og at planleggingen kan bli nedprioritert til fordel for mer presserende oppgaver.

Planlegging av *Grenlandsbanen* er ikke igangsatt, i påvente av regjeringens beslutning om videre planlegging etter KVV/KS1. Prosjektet er imidlertid ikke prioritert for videre planlegging og forberedelse til byggestart før i siste halvdel av planperioden i *Nasjonal transportplan 2018–2029*.¹⁰⁹ Dette vil ifølge Jernbanedirektoratet kunne forlenge planleggingen fordi direktoratet vil forholde seg til føringene i stortingsmeldingen, selv

105) Samferdselsdepartementet (2017) *Ber Statens vegvesen vurdere billigere utbygging av E6 gjennom Gudbrandsdalen*. Pressemelding nr. 218, 15.12.2017.

106) Samferdselsdepartementet (2012) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 18.4.2012.

107) Jernbanedirektoratet (2018) *Merknader til Riksrevisjonens rapportutkast om myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. Brev til Samferdselsdepartementet, 13.8.2018.

108) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

109) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

om det er mulig å planlegge prosjektet på kortere tid. Departementet bekrefter at det er en utfordring at enkelte prosjekter får for lange frister til å gjennomføre planlegging, noe som kan gå ut over effektiviteten.

Ifølge planleggere i Moss kommune kan planprosesser som trekker ut i tid, gi risiko for omkamper. Omfanget av tidligere utredninger og bakgrunnen for beslutninger som er fattet, går tapt, og tidligere avklarte spørsmål kan bli tatt opp til ny vurdering. Kommunen mener at et viktig tiltak for mer effektive planprosesser er at ferdig planlagte strekninger umiddelbart følges opp med midler til gjennomføring.

Vegdirektoratet bekrefter i intervju at det hender at prosjekter blir liggende i ro i perioder, eller at det går med mer tid enn nødvendig på planleggingen, ettersom prioriteringen i nasjonal transportplan gir dem lengre frist. Ressurser til lavt prioriterte prosjekter blir ofte omfordelt til andre prosjekter. Vegdirektoratet mener dette gir prosjektene mindre effektiv tids- og ressursbruk enn et mer kontinuerlig planleggingsløp kunne gitt. Imidlertid er det ifølge direktoratet vanskelig å endre med dagens planleggingsregime.

Jernbanedirektoratet trekker på sin side fram at det også er fordeler ved å ha god tid til planlegging. God tid bidrar til at planprosessen kan tilpasses kommunenes møtekalender slik at beslutninger kommer på rett tidspunkt, og til at forslag får tilstrekkelig tid til å modnes hos de berørte.

I rapporten *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter* (2012) ble samordning av utrednings- og planleggingsarbeidet med nasjonal transportplan framhevet som utfordrende. Forutsetningen om at planer skal være vedtatt før prosjektene prioriteres i nasjonal transportplan, innebærer at det lages planer for prosjekter som ikke er sikret prioritering eller finansiering. Kommunedelplaner og reguleringsplaner har begrenset holdbarhet som følge av endrede krav, for eksempel til sikkerhet og miljø, og fordi forventningene i samfunnet endrer seg. Forutsetningene for tidligere planvedtak blir utdaterte eller mister forankring i nye politiske flertall. Det blir i praksis gjort en del planlegging som i liten grad kommer til nytte, fordi flere planprosesser helt eller delvis må gjennomføres på nytt.¹¹⁰

Samferdselsdepartementet viser i intervju til at det også blir utredet flere prosjekter gjennom KVVU enn det blir vedtatt å planlegge videre. Dette er for å kunne velge samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Det er en stor reserve av prosjekter som har gjennomført KVVU/KS1 eller fått fritak for dette, og som det ennå ikke er satt i gang planlegging av. Begrensningene i de årlige budsjetttrammene gjør at noen prosjekter må utsettes. Slike stopp og utsettelse gjør at samlet planleggingstid for prosjekter som ikke blir prioritert, kan framstå lengre enn tiden som faktisk har gått med til planlegging.

5.4.2 Korte tidsfrister for å gjennomføre planlegging i tide for prioritering i nasjonal transportplan

I forbindelse med rullering av nasjonal transportplan gir Samferdselsdepartementet i samråd med Finansdepartementet transportetatene oppdrag om å utarbeide nye KVVU-er samt en oversikt over hvilke prosjekter som får fritak for KVVU, jf. eksemplene i faktaboks 2 på neste side. Samferdselsdepartementet kan også bestille nye KVVU-er fortløpende.

¹¹⁰) Samferdselsdepartementet (2012) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 18.4.2012.

Faktaboks 2 Bestillinger av KVVU fra Statens vegvesen i forbindelse med rullering av nasjonal transportplan

- I mars 2010 fikk Statens vegvesen i oppdrag å utarbeide hovedtyngden av ti KVVU-er på ni måneder. Samferdselsdepartementet la opp til at det ville komme flere bestillinger. Departementet påpekte at tiden var knapp for å holde tidsrammen til *Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- I februar 2014 fikk Statens vegvesen i oppdrag å utarbeide seks KVVU-er før senest våren 2015 i forbindelse med rulleringen av *Nasjonal transportplan 2018–2027* og ytterligere to KVVU-er ett år senere.

Kilde: Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen¹¹¹

Faktaboks 2 viser at fristene for å gjennomføre KVVU i Samferdselsdepartementets bestillinger til Statens vegvesen i 2010 og 2014 var korte sammenlignet med de ett år og ti måneder undersøkelsens analyser av planleggingstid estimerer at KVVU-arbeidet tar, jf. kapittel 4. Caseundersøkelsen viser at verken *KVVU Strynefjellet* eller *KVVU Grenlandsbanen* ble ferdigstilt i henhold til fristen Samferdselsdepartementet hadde satt for å rekke rullering av henholdsvis *Nasjonal transportplan 2014–2023* og *2018–2029*.¹¹² Strynefjellsprosjektet var heller ikke omtalt i meldingen om *Nasjonal transportplan 2018–2029*, men ved stortingsbehandlingen viste transportkomiteen til at det er et stort behov for å ruste opp tunnelene til dagens sikkerhetskrav. Komiteens flertall ønsket en rask konklusjon for strekningen, slik at prosjektet ble aktuelt for neste rullering av transportplanen.¹¹³

Vegdirektoratet bekrefter i intervju at Samferdselsdepartementets frister for å gjennomføre KVVU-er før rulleringer av nasjonal transportplan kan gi tidspress i Statens vegvesen. Vegdirektoratet gir uttrykk for at dette lar seg håndtere, og at de stramme tidsfristene kan øke forutsigbarheten. Imidlertid kreves det grundige transport- og nyttekostnad-beregninger i KVVU-ene, og Vegdirektoratet stiller spørsmål ved om etaten alltid får tilstrekkelig tid til å vurdere de ulike konseptene godt nok.

Caseundersøkelsen viser at det kan forsinke planleggingen hvis prosjektene ikke når milepæler for planavklaring for å bli inkludert i nasjonal transportplan. For *jernbaneprosjektet i Hamar* la *Nasjonal transportplan 2014–2023* opp til å starte utbygging av dobbeltspor på Dovrebanen mellom Eidsvoll og Hamar i siste seksårsperiode.¹¹⁴ På grunn av manglende kommunedelplanvedtak i Hamar kommune var det ikke mulig å nå denne fristen. Ifølge Bane NOR var tidsrammen for kort til å utarbeide planprogrammet og kommunedelplanen i tide for *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Transportplanen videreførte prioriteringen for strekningen Sørli–Åkersvika, mens den planlagte ferdigstillelsen av utbyggingen av øvrige strekninger, herunder gjennom Hamar, ble utsatt til innen 2034.¹¹⁵

Vegdirektoratet opplyser at det i enkelte perioder kan hope seg opp med arbeid med kommunedelplaner for å rekke frister for prioritering i nasjonal transportplan, slik at

111) Samferdselsdepartementet *KS1 – Aktuelle utredninger til neste rullering av NTP – Oppdragsbrev*. Brev til Vegdirektoratet, 19.3.2010; Samferdselsdepartementet *Nasjonal transportplan 2018–2027 – Oppdrag til Statens vegvesen om å gjennomføre nye konseptvalgutredninger (KVVU-er), og unntak fra KVVU*. Brev til Vegdirektoratet, 6.2.2014. Statens vegvesen foreslo opprinnelig at det skulle gjennomføres 17 nye KVVU-er for NTP-rulleringen i sitt brev til Samferdselsdepartementet 23.10.2009.

112) KVVU Strynefjellet ble ferdigstilt 22.3.2012 (frist 31.12.2010), og KVVU Grenlandsbanen ble ferdigstilt 1.6.2016 (frist 1.4.2016).

113) Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029*.

114) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

115) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

prosjekter blir planlagt på uhensiktsmessig kort tid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener *jernbaneprosjektet i Hamar* er et eksempel på en planprosess der aktørene har gått for fort fram, og der konsekvensene av alternativene ikke var godt nok utredet. Dette førte til at det ikke ble fattet vedtak om kommunedelplan. Både Vegdirektoratet og Jernbanedirektoratet gir uttrykk for at å samordne nasjonal transportplan med planprosessene fremdeles hemmer framdriften og gir direktoratene noen utfordringer. Jernbanedirektoratet hevder at den største risikoen for framdriften i planleggingen ligger i de årlige budsjettprosessene for bevilgning, og at statens uforutsigbare finansiering bidrar til å forsinke mange prosjekter.

Samferdselsdepartementet bekrefter at det er en utfordring at enkelte prosjekter får for korte frister til planlegging. Departementet uttrykker imidlertid at det ikke oppfatter at å samkjøre utrednings- og planleggingsarbeidet med nasjonal transportplan gir vesentlige utfordringer.

6 Hvordan følger myndighetene opp målet om å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter?

6.1 Målet om redusert planleggingstid

I *Nasjonal transportplan 2014–2023* var det et uttalt mål å halvere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er målet ytterligere effektivisering av planprosessene og redusert planleggingstid.¹¹⁶

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* er det også framhevet hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres i planlegging etter plan- og bygningsloven.¹¹⁷ Retningslinjene vedtas ved kongelig resolusjon og gis ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvert fjerde år. Gode og effektive planprosesser har siden 2015 blitt framhevet som ett av tre hovedtemaer som skal prioriteres. Av dokumentet framgår det at det skal være mulig å korte ned på tidsbruken gjennom bedre samarbeid og effektivisering i planleggingen, og samtidig ivareta viktige hensyn og krav til kvalitet.¹¹⁸

Målet om å halvere eller redusere planleggingstiden har blitt nedtonet i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner fra 2012 til 2018, og er ikke omtalt i budsjettproposisjonene for 2017 og 2018. Tiltakene for å redusere planleggingstiden har også blitt mindre omtalt i perioden, og tiltakene er ikke omtalt i budsjettproposisjonen for 2018. Kommunal- og moderniseringsdepartementet nevner heller ikke halvering eller reduksjon av planleggingstiden i budsjettproposisjonen for 2018, men omtaler effektive planprosesser. For eksempel omtaler departementet endringer for å legge til rette for mer effektive plan- og byggesaksprosesser, slik at blant annet infrastruktur kan bygges raskere og rimeligere. Målet om redusert planleggingstid, eller tiltak for å nå målet, er ikke omtalt i Finansdepartementets budsjettproposisjoner fra 2012–2018.

Dokumentgjennomgangen viser videre at Samferdselsdepartementet ikke omtaler målet om reduksjon i planleggingstiden i tildelingsbrevene til underliggende virksomheter eller i referater fra etatsstyringsmøter med Statens vegvesen i perioden 2013–2018. Planlegging er nevnt som en prioritert aktivitet i tildelingsbrevene til Statens vegvesen i perioden 2015–2017. Samferdselsdepartementet har ikke pålagt etatene å gjennomføre konkrete tiltak for å redusere planleggingstiden. Gjennomgangen av etatenes års- og tertialrapporter viser at de ikke rapporterer om resultater av eventuelle tiltak for å redusere planleggingstiden. Dette bekreftes i intervjuer med samferdselsvirksomhetene.

Effektiviseringen av planleggingen følges imidlertid i noen grad opp gjennom transportvirksomhetenes gjennomføring av effektiviseringsprogrammet i staten. Målet for effektiviseringsarbeidet er å redusere virksomhetenes egne påvirkbare kostnader med 10–15 prosent innen 2023 sammenlignet med 2013, og i både Statens vegvesen

116) Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*, Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

117) Plan- og bygningsloven § 6-1.

118) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* av 12.6.2015.

og Bane NOR¹¹⁹ er planlegging et av de prioriterte områdene i effektiviseringsprogrammet. Samferdselsdepartementet har pålagt etatene å rapportere om arbeidet og tilhørende resultatindikatorer.¹²⁰ I Jernbanedirektoratet følges effektivisering blant annet opp gjennom forbedringsprogrammet *Utbygging 2020*.¹²¹ I Statens vegvesen følges arbeidet opp gjennom programmet *Smart samhandling*. Statens vegvesen har rigget om porteføljen for å planlegge over lengre strekninger, noe etaten mener vil øke tidsbruken for hver plan, men gi kortere tid per planlagt kilometer og per planlagt millioner kroner i investering. Vegdirektoratet opplyser at det ikke har lyktes å måle effekter av tiltakene som er iverksatt.

Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at virksomhetene styrer planarbeidet selv, i tråd med prioriteringer lagt gjennom nasjonal transportplan og etatenes handlingsprogrammer. Departementet følger bare opp framdriften dersom planprosessene stanser opp. Ifølge Samferdselsdepartementet er det opp til virksomhetene å implementere foreslåtte tiltak for å redusere planleggingstiden. Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at det forutsetter at de underliggende virksomhetene følger opp de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging og statlige planretningslinjer i planleggingsarbeidet.

Intervjuede representanter for Samferdselsdepartementet og underliggende virksomheter er enig i at målet om redusert planleggingstid er nedtonet siden målet om halvering ble framsatt i Nasjonal transportplan 2014–2023. Ifølge Samferdselsdepartementet arbeider forvaltningen fremdeles med effektivisering av planprosesser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttaler i intervju at de opplever at målet om halvering fortsatt gjelder som en ambisjon for arbeidet med å effektivisere planprosesser. Samtidig opplyser Samferdselsdepartementet om at det er mer politisk oppmerksomhet i departementet om kostnadseffektivitet enn tidsreduksjon, og departementet må i en del prosjekter avveie hvilket hensyn som skal prioriteres høyest av planleggingstid og kostnader. Det framgår av Nasjonal transportplan 2018–2029 at Samferdselsdepartementet skal gjennomføre flere tiltak for å bedre kostnadsstyringen, blant annet å fastsette styringsmål etter vedtatt kommunedelplan og å føre endringslogger fra KS1 til KS2.¹²²

Både transportvirksomhetene og Samferdselsdepartementet er enige i at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter er for lang.¹²³ Samtidig peker de og Kommunal- og moderniseringsdepartementet på at målet om å halvere planleggingstiden for hele prosjektporteføljen ikke er realistisk med dagens plansystem. En halvering eller vesentlig reduksjon av planleggingstiden vil imidlertid være mulig og realistisk for et mindre antall av særlig langvarige prosjekter.

Ifølge Samferdselsdepartementets effektiviseringsrapport fra 2012 bør man på sikt vurdere et nytt beslutningssystem for større statlige prosjekter for å oppnå bedre samordning av planarbeidet med blant annet nasjonal transportplan og statens ordning med ekstern kvalitetssikring.¹²⁴ I forslaget til *Nasjonal transportplan 2018–2029* uttrykte samferdselsetatene at det bør vurderes å gjøre endringer i plan- og bygningsloven for

119) Effektiviseringsprogrammet lå tidligere i Jernbaneverket, men blir videreført av Bane NOR. Krav til effektivisering er fastsatt i avtale mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR.

120) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, jf. Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*

121) Målet med *Utbygging 2020* er mer jernbane for pengene. Programmet skal gi færre stopp i planprosessene, rimeligere gjennomføring og mer forutsigbare prosjekter

122) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

123) Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2016) *Grunnlagsdokument. Nasjonal transportplan 2018–2029*.

124) Samferdselsdepartementet (2012) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*, 18.4.2012.

å redusere planleggingstiden for store veg- og jernbaneprosjekter. Etatene framhevet at sammenhengende utredning, planlegging og utbygging av lengre strekninger ville gi bedre muligheter for effektiv gjennomføring, i form av kortere tid, bedre plankvalitet og reduserte kostnader.¹²⁵ Statens vegvesen har også tatt til orde for å øke kostnadsgrensen for KVVU fra 750 millioner til 1 milliard kroner.¹²⁶

Samferdselsdepartementet uttrykker i intervju at de ikke har planer om å samkjøre utrednings- og planleggingsarbeidet for store samferdselsprosjekter med nasjonal transportplan. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier i intervju at de ikke ser behov for å endre dagens plansystem for å oppnå mer effektive planprosesser, men mener det er rom for å utnytte mulighetene i systemet bedre.

I *Nasjonal transportplan 2014–2023* står det at det skal utarbeides veiledende tidsfrister for utarbeiding av planer og behandling av samferdselsprosjekter som et virkemiddel for å redusere unødvendig tidsbruk. Det er blant annet innført frister i plan- og bygningsloven for når kommunestyret skal treffe vedtak etter at reguleringsplanforslaget er ferdigbehandlet, og for når kommunen skal oversende saken til fylkesmannen.¹²⁷ Formålet har vært å oppnå raskere og mer forutsigbar saksbehandlingstid. Videre er det innført veiledende frister i innsigelsessaker.¹²⁸ Det er imidlertid i liten grad satt krav til hvor lang tid planarbeidet samlet sett eller i ulike faser skal ta for store samferdselsprosjekter, med unntak av kravet om minst seks uker høringsperiode ved offentlig ettersyn av henholdsvis kommunedelplaner og reguleringsplaner.¹²⁹

6.2 Gjennomførte tiltak for å redusere planleggingstiden

Med bakgrunn i arbeidet med å utrede tiltak for å effektivisere planprosesser (fra 2012 til 2015) er det i hovedsak foreslått og gjennomført fire tiltak for å effektivisere planprosesser:

- mer målrettet bruk av KVVU/KS1
- økt bruk av statlig plan
- ikke gjennomføre kommunedelplan
- innstramninger i innsigelsespraksis

125) Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2016) *Grunnlagsdokument. Nasjonal transportplan 2018–2029*.

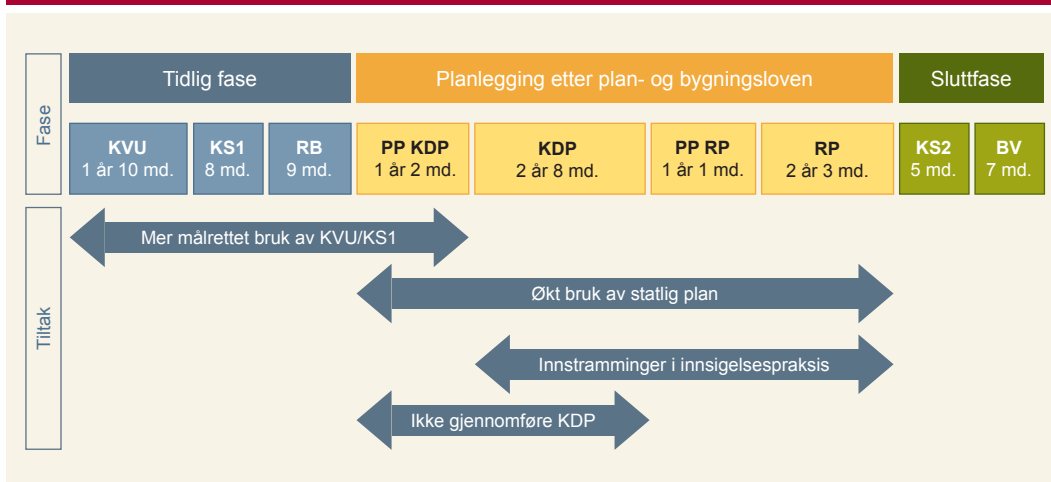
126) Statens vegvesen (2013) *Forslag til nye konseptvalgutredninger (KVVU) fram mot NTP 2018–2027*. Brev til Samferdselsdepartementet, 15.1.2013.

127) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) Rundskriv H-2/15 *Ikrafttredelse av endringer i plan- og bygningsloven (plandelen)*.

128) Prop. 1 S (2017–2018) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

129) Plan- og bygningsloven §§ 11-14 og 12-10.

Figur 9 Gjennomførte tiltak og i hvilke faser de påvirker planprosessene



Kilde: Riksrevisjonen

6.2.1 Mer målrettet bruk av KVV/KB1

Mer målrettet bruk av KVV/KB1 ble foreslått i 2012 som tiltak for å effektivisere planprosesser. Erfaringer hadde vist at flere KVV-er/KB1-er i hovedsak omfattet utbygging og utbedring langs eksisterende veg og i realiteten ikke utredet ulike konsepter for prosjektene, slik regelverket for konseptvalgutredninger krever. Det ble vist til at det for slike prosjekter ville vært mer effektivt å gå mer direkte på planlegging etter plan- og bygningsloven uten forutgående KVV.¹³⁰

Statistikk viser at det er bestilt færre KVV-er på vegsektoren. I 2010 ble det bestilt 18 KVV-er, mot 2 i 2017.¹³¹ Antallet fritak for KVV/KB1 har holdt seg mellom 6 og 14 i samme periode.¹³² Årsaken til nedgangen i antall KVV/KB1 kan både være at tiltaket aktivt er tatt i bruk av transportetatene, og at det er behov for færre KVV-er enn tidligere. Statens vegvesen forklarer nedgangen i antall foreslåtte og bestilte KVV-er med at det meste av riksvegnettet der det er aktuelt med store investeringer, allerede er omfattet av gjennomførte KVV-er.¹³³

Dersom et prosjekt fritas fra å gjennomføre KVV/KB1, kan prosjektet gå rett på planlegging etter plan- og bygningsloven. I analysen av planleggingstid er det 61 prosjekter med gjennomført kommunedelplan, hvorav 16 ikke har gjennomført KVV. Tidsanalysen viser at det har gått med i underkant av seks måneder lengre tid på å gjennomføre kommunedelplan for prosjektene uten KVV.¹³⁴ I lys av analysen av planleggingstid i kapittel 4, som estimerte at utredning i en tidlig fase i gjennomsnitt tar tre år og tre måneder, tilsier dette en samlet besparelse på om lag to år og ni måneder ved å ikke gjennomføre KVV/KB1. Dette viser at planleggingstiden i et prosjekt kan reduseres vesentlig ved ikke å gjennomføre KVV og KB1.

130) Samferdselsdepartementet (2012) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 18.4.2012.

131) Statens vegvesen (2017). *Oversikt over alle KVV i Statens vegvesen*. Oppdatert 22.5.2017, Samferdselsdepartementet (2017) *Oppdrag til Statens vegvesen om å gjennomføre nye konseptvalgutredninger (KVV) og strekninger som unntas fra KVV*. Brev til Vegdirektoratet, 27.6.2017.

132) Samferdselsdepartementet (2010, 2014 og 2017): Oppdragsbrev til Statens vegvesen om KVV og fritak i forbindelse med rullering av Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet (2017) *Oppdrag til Statens vegvesen om å gjennomføre nye konseptvalgutredninger (KVV) og strekninger som unntas fra KVV*. Brev til Vegdirektoratet, 27.6.2017. I brevet informerer departementet om at det har ytterligere KVV-er og fritak til vurdering. Fritak for KVV/KB1 er ifølge jernbanemyndighetene en mindre relevant problemstilling for jernbaneprosjekter enn for vegprosjekter, ettersom det gjennomføres få KVV-er på jernbane.

133) Statens vegvesen (2013) *Forslag til nye konseptvalgutredninger (KVV) fram mot NTP 2018–2027*. Brev til Samferdselsdepartementet, 15.1.2013.

134) Kommunedelplan omfatter her også planprogram for de prosjektene som har det.

Vegdirektoratet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR uttaler i intervju at det er flere fordeler med å gjennomføre en normal planprosess med både KVV/KS1 og planlegging etter plan- og bygningsloven. De viser blant annet til at en KVV utreder hva behovet er, og hvordan det skal løses, og gir et godt informasjonsgrunnlag for planprosessen senere. Ordningen sikrer riktig bruk av midler og kan eventuelt sette en stopper for prosjekter som ikke burde gjennomføres.

Ifølge Jernbanedirektoratet har ikke Finansdepartementet gitt entydige føringer for avgrensninger eller rammer for problemstillinger som skal utredes i en KVV. Dette avgjøres i det enkelte tilfelle. Dette medfører at enkelte KVV-er drøfter konseptuelle valg, slik som KVV InterCity. Dette reduserer antall KVV-er, men vil medføre lengre tid fra oppstart av KVV til gjennomføring av de siste prosjektene i porteføljen. Andre KVV-er, for eksempel KVV for Østre linjes tilknytning ved Ski, drøfter løsningsalternativer, nær en kommunedelplan.¹³⁵

Ifølge Samferdselsdepartementet brukes konseptvalgutredninger mer strategisk i dag sammenlignet med tidligere, blant annet for å vurdere effekter og nytte av ulike konsepter og å legge til rette for politisk prioritering av riktig prosjekt. Departementet har erfart både at det har vært uheldig å gi fritak for KVV/KS1, og tilfeller der KVV/KS1 ikke burde vært gjennomført.

For to av prosjektene i caseundersøkelsen, *KVV Strynefjellet* og *KVV Grenlandsbanen*, er det blitt gjennomført KVV og KS1. Intervjuene som er gjennomført i forbindelse med caseundersøkelsen, viser at det har vært forskjellig oppfatning blant planleggere, direktorat og departement om hvorvidt det er reelle konseptuelle valg i prosjektene, og om kravene til å gjennomføre KVV/KS1 er oppfylt.

Statens vegvesen Region vest mener gjennomføringen av KVV/KS1 har vært unødvendig for Strynefjellet, og at dette er årsaken til at vegplanene på denne strekningen ennå ikke er ferdige. Ifølge regionkontoret er det i arbeidet med KVV og KS1 brukt unødvendig mye tid og ressurser på å utrede urealistiske konsepter og traseer for å oppfylle kravene til KVV. Vegdirektoratet fastholder på sin side at det var hensiktsmessig å gjennomføre en KVV, blant annet for å ha kontroll på kostnadene i prosjektet, noe Finansdepartementet også ønsket å få belyst. Også Samferdselsdepartementet mener det var nødvendig med en KVV for Strynefjellet, og begrunner det blant annet med at det var ulike konsepter.

Jernbanedirektoratet karakteriserer *KVV Grenlandsbanen* som en alternativutredning fordi oppdraget besto i å utrede definerte alternativer, ikke ulike konsepter. KS1-rapporten anbefalte å ikke videreføre planleggingen av Grenlandsbanen, og regjeringen har per august 2018 ikke fattet vedtak om videre planlegging. Det er imidlertid satt av midler til planlegging og forberedelse til byggestart for prosjektet i *Nasjonal transportplan 2018–2029*.¹³⁶

Å gå rett på planlegging etter plan- og bygningsloven av rv. 15 Strynefjellet og Grenlandsbanen kunne ha redusert tiden til utredning og planlegging av de to prosjektene med flere år.

Når det gjelder prosjektene i caseundersøkelsen som er under planlegging etter plan- og bygningsloven, viser dokumentanalysen at vegprosjektene *E6 Ringeby* og *jernbaneprosjektene i Moss og Hamar* er omtalt i KVV. KVV-ene betydde imidlertid lite

¹³⁵) Jernbanedirektoratet (2018) *Merknader til Riksrevisjonens rapportutkast om myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. Brev til Samferdselsdepartementet, 13.8.2018.

¹³⁶) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

for den videre planleggingen av prosjektene og ble til dels utarbeidet etter at planleggingen hadde startet opp. Planleggingen av *E8 Ramfjord* var allerede kommet langt da ordningen med KVVU og KS1 ble innført. Vegdirektoratet vurderte problemstillingene som ikke-konseptuelle, og Samferdselsdepartementet sluttet seg til å gi fritak fra KVVU/KS1.¹³⁷

Utover å ikke gjennomføre KVVU/KS1 har det i effektiviseringsarbeidet og i nasjonal transportplan blitt foreslått andre tiltak som er relevante for tidlig fase, og som kan gi raskere planlegging, men som i liten grad er iverksatt:

- **Samordning av utredninger i tidlig fase og utredninger i forbindelse med videre planlegging**

I *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* er det stilt forventninger om samordning og samarbeid mellom arbeidet med KVVU og planlegging etter plan- og bygningsloven.¹³⁸ Det har blitt foreslått å se utredninger i KVVU-arbeidet i sammenheng med utredningskrav etter forskrift om konsekvensutredninger.¹³⁹ Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det et betydelig potensial for bedre å utnytte faktagrunnlag som er utarbeidet i tidlige utrednings- og planfaser, men dette er i liten grad fulgt opp.

- **Høring om KVVU parallelt med høring av planprogram**

Muligheten for å utnytte parallelle prosesser for å korte ned planleggingstiden ble trukket fram i Samferdselsdepartementets første effektiviseringsrapport fra 2012, med hjemmel i forskrift om konsekvensutredninger. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* er det trukket fram at høring om KVVU parallelt med høring om planprogram kan gi tidsbesparelser, men at det kan gi høyere risiko for endringer. Tiltaket er bl.a. brukt for prosjektet E6 Fauske–Mørsvikbotn.¹⁴⁰

- **Klare føringer for videre planprosess ved KVVU/KS1**

Klare føringer etter KVVU/KS1 kan ifølge Samferdselsdepartementet bidra til å begrense omfanget av planleggingen og spare tid og kostnader. Imidlertid varierer det i hvilken grad regjeringsbeslutningen etter KVVU/KS1 legger klare føringer for prosessen videre.

6.2.2 Økt bruk av statlig plan

Statlig plan gir staten som planmyndighet mulighet til å utarbeide og vedta planprogram, kommunedelplan eller reguleringsplan.¹⁴¹ Siden 2011/2012 har bruk av statlig plan blitt vektlagt som et viktig tiltak for å effektivisere planprosesser. I henhold til statlige planretningslinjer skal statlig plan vurderes for særskilt prioriterte samferdselsprosjekter for å fremme raskere og mer effektive planprosesser.¹⁴² Av *Nasjonal transportplan 2018–2029* framgår det at regjeringen vil øke bruken av statlig plan.¹⁴³ Planlegging ved statlig plan foregår som ordinære planprosesser med de samme krav til faglige utredninger og medvirkning fra berørte parter. Muligheten til å fremme innsigelse faller bort ved statlig plan.

Undersøkelsen viser at antallet prosjekter med statlig plan er lavt. Siden 2011/2012 er ett vegprosjekt, E10 Hålogalandsvegen, ferdig planlagt med statlig plan. Per august

137) Statens vegvesen (2008) *Vurdering av mulige KS1 prosjekter i Region nord*. Brev til Samferdselsdepartementet, 11.11.2008.

138) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging* av 26.9.2014, jf. punkt 6.3, Kommunal og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2015) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 29.5.2015.

139) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

140) Samferdselsdepartementet (2012) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 18.4.2012; *Forskrift om konsekvensutredninger*, Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

141) Plan- og bygningsloven § 6-4.

142) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging*, punkt 6.8.

143) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Meldingen omtaler også muligheten for å vedta kun statlig planprogram, før videre planlegging med kommunen som planmyndighet.

2018 er ytterligere fem planprosesser under gjennomføring med bruk av statlig plan, hvorav fire er store samferdselsprosjekter.¹⁴⁴

- E39 Stord–Os
- Ringeriksbanen og E16 Høgstet–Hønefoss (fellesprosjektet E16/Ringeriksbanen)
- E16/jernbane mellom Arna og Voss
- E39 Lyngdal Vest–Sandnes

Statlig reguleringsplan for vegprosjektet E10 Hålogalandsvegen ble gjennomført på om lag to og et halvt år, jf. faktaboks 3. Dette er raskere enn det store flertall av vegprosjekter med ordinære planprosesser.

Faktaboks 3 Bruk av statlig plan i prosjektet E10 Hålogalandsvegen

Regjeringsbeslutning på KVV Evenes–Sortland ble fattet i mars 2013. Kommunal- og moderniseringsdepartementet besluttet i desember 2014 å gjennomføre E10 Hålogalandsvegen med statlig reguleringsplan. Strekningen var på om lag 160 kilometer og gikk gjennom til sammen sju kommuner. De berørte kommunene stilte seg positive til bruk av statlig plan. Både Statens vegvesen Region nord, Fylkesmannen i Troms, Sametinget og fylkeskonservatoren i Troms gir uttrykk for at prosessen med statlig plan for dette prosjektet var svært vellykket, til tross for at tidsrammen var kort. Reguleringsplanen ble vedtatt i juli 2017, og prosjektet er prioritert i første del av planperioden i *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

Rask planprosess var målet for å gjennomføre fellesprosjektet E16/Ringeriksbanen som statlig reguleringsplan. Samferdselsdepartementet ga Jernbaneverket og Statens vegvesen oppdraget i august 2015, med målsetting om byggestart i 2019. Utkastet til statlig reguleringsplan ble lagt ut på høring i april 2018.¹⁴⁵ I *Nasjonal transportplan 2018–2029* ble byggestart forespeilet til 2021. I *Jernbanesektorens handlingsprogram 2018–2029* ble byggestart ytterligere forskjøvet fra 2021 til 2022 på grunn av begrensninger i den økonomiske rammen i nasjonal transportplan.¹⁴⁶

Samferdselsdepartementet gir i intervju uttrykk for at departementet forventet raskere gjennomføring enn det som så langt er oppnådd. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener imidlertid at prosessen har gått raskere enn en ordinær kommunal planprosess uten forutgående kommunedelplan ville gjort, og ville også forventet innsigelser fra en rekke statlige sektormyndigheter.

Fordi antall statlige arealplaner er få, og de fleste er fortsatt pågående planarbeider, er det for tidlig å si noe entydig om innsparingstid ved bruk av statlig plan. Samferdselsdepartementet mener at prosjektene det er besluttet statlig plan for, vil få redusert planleggingstid.¹⁴⁷ At det gjennomføres såpass få prosjekter med statlig plan på veg og bane, henger ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet sammen med at fagetatene i samferdselssektoren ikke foreslår flere prosjekter med statlig plan for Samferdselsdepartementet. Sist gang Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtok bruk av statlig plan for et stort samferdselsprosjekt, var i mai 2016. Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har signalisert at departementene må høste erfaring av de statlige

144) <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>> [Hentdato 9.5.2018].

145) <<https://www.vegvesen.no/Europaveg/e16buskerud/Nyhetsarkiv/ringeriksbanen-og-e16-skaret-h%C3%B8nefoss-m%C3%A5l-om-byggestart-i-2019>> [Hentdato 9.5.2018].

146) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, Jernbanedirektoratet (2018) *Jernbanesektorens handlingsprogram 2018–2019*.

147) Samferdselsdepartement (2018) *Myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter - Merknader til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen av 24.8.2018.

planene som pågår, som grunnlag for å vurdere hvor omfattende bruken av statlig plan bør være. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at departementet planlegger å evaluere bruken av statlig plan i siste halvdel av 2018 eller i 2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har fastsatt kriterier for når det kan være aktuelt å bruke statlig plan. Kriteriene sier at statlig plan blant annet kan brukes når det er særlig viktig med rask gjennomføring av planprosessen, når det gjelder et prosjekt av nasjonal eller regional betydning som berører to eller flere kommuner, og når det er stor uenighet mellom kommunene om valg av løsning.¹⁴⁸ Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet er prosjektene som gjennomføres som statlig plan store og komplekse, går over mange kommuner, ville vært krevende å gjennomføre som kommunale planprosesser, og måtte antakelig vært splittet opp i flere mindre planarbeider.

Ingen av prosjektene i caseundersøkelsen har vært gjennomført med statlig plan, men bruk av statlig plan ble vurdert i forbindelse med planleggingen av *E6 Ringeby* og *E8 Ramfjord*. Statlig plan ble først vurdert da planleggingen hadde pågått lenge og viste seg å være konfliktfylt.

Statens vegvesen anmodet i brev til Samferdselsdepartementet om statlig plan på *E6 Ringeby* på alternativet som var meklet fram og vedtatt uten innsigelser i forbindelse med kommunedelplanen (alternativ 1.3 indre linje). Samferdselsdepartementet ønsket i stedet statlig plan på kommunens foretrukne alternativ (alternativ 1.1 ytre linje) og som det var knyttet innsigelser til, og anmodet Kommunal- og moderniseringsdepartementet om statlig plan på dette alternativet. Anmodningen ble avslått, med hovedbegrunnelsen at kriteriene ikke var oppfylt. Årsaken var at alternativet Samferdselsdepartementet foreslo, ville være i strid med statlige sektorinteresser.¹⁴⁹ Planleggerne i Ringeby kommune uttaler i intervju at det var svært uheldig at prosessen ikke ble gjennomført med statlig plan, og begrunner dette med at planleggingsprosessen var svært konfliktfylt.

Å gjennomføre *E6 Ringeby* med statlig plan på alternativ 1.3 ville trolig ha ført til at reguleringsplanen hadde blitt utarbeidet og behandlet i tide for å bli høyere prioritert i *Nasjonal transportplan 2018–2029*, jf. punkt 5.3.

Både Statens vegvesen og Fylkesmannen i Troms viser i intervju til at *E8 Ramfjord* er en vegstrekning av nasjonal interesse, og mener at prosjektet burde vært gjennomført som statlig plan. Statens vegvesen peker særlig på at det ville vært hensiktsmessig gitt prosjektets kostnadsramme og konfliktnivået som har oppstått i forbindelse med planleggingen. Både Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet vurderte at kriteriene for bruk av statlig plan var oppfylt, og i 2013 besluttet regjeringen å bruke statlig plan for veg på vestsiden av Ramfjord. Det var ikke fremmet noen innsigelser til traséalternativet på vestsiden av Ramfjord. Dersom det hadde blitt tatt i bruk statlig reguleringsplan for vestre trasé i 2013, er det ifølge Fylkesmannen i Troms sannsynlig at reguleringsplanen ville vært godkjent.

Beslutningen om statlig plan ble reversert seks måneder senere i forbindelse med regjeringsskiftet, med begrunnelse i plan- og bygningslovens hovedregel om kommunen som planmyndighet. Statens vegvesen uttaler i intervju at etaten ikke ble

148) Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Kriteriene er i hovedsak videreført fra Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

149) Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: Forespørsel fra SD om bruk av statlig plan på E6 strekningen Elstad–Gunstadmoen. Internt notat.

overrasket over avgjørelsen om å reversere beslutningen, fordi den nye regjeringen i større grad var opptatt av lokal selvråderett. I Samferdselsdepartementets anmodning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å stanse arbeidet med statlig reguleringsplan, la departementet til grunn at innsigelsene ville la seg løse lokalt, noe som ifølge Statens vegvesen var lite realistisk.¹⁵⁰

Hamar kommune uttaler at å organisere en statlig planprosess for *jernbaneprosjektet i Hamar* ikke nødvendigvis hadde endret det faktum at interesser står mot hverandre, også på nasjonalt nivå. Kommunens planleggere mener det ville vært uheldig, fordi det er risiko for at hensynet til byutvikling og de mindre byenes kvaliteter ville ha kommet i annen rekke. Ifølge planleggerne ville en statlig planprosess trolig ikke ha utredet alternativene som kom inn underveis i kommunedelplanprosessen, for eksempel forslaget om nedsenket kulvert for vestalternativet. Kommuneplanleggerne i Moss kommune mener statlige planprosesser for *jernbaneprosjektet i Moss* ikke ville vært hensiktsmessig, fordi kommunen har behov for å være tett på planleggingen av noe som er så viktig for byen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet bekrefter i intervju at ordningen med statlig plan historisk har blitt brukt i begrenset grad, og nesten uten unntak i prosjekter der kommunale planprosesser har stoppet opp uten endelig planvedtak. Departementet mener at denne måten å bruke statlig plan på bare i mindre grad har ført til kortere planleggingstid. Etter departementets vurdering må statlig plan iverksettes tidlig i planforløpet dersom det skal ha en effekt for målet om å halvere planleggingstiden.

Statlig planprogram kan være hensiktsmessig for å påvirke omfanget av og innretningen på alternativene som skal utredes. Ved å unngå å utrede uønskede eller urealistiske alternativer kan man spare planleggingstid og -kostnader. Muligheten for å bare gjennomføre statlig planprogram er imidlertid lite brukt, noe Kommunal- og moderniseringsdepartementet bekrefter i intervju.¹⁵¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser videre til at regjeringen har vektlagt økt bruk av statlig plan samtidig som større selvråderett i kommunene er et uttalt mål. Departementet mener det har vært en viss tilbakeholdenhet med å øke antallet prosjekter med statlig plan, fordi det kan stride mot målet om å styrke kommunenes selvråderett. Disse målene står til en viss grad i motstrid til hverandre, og bruken av statlig plan for veg- og baneprosjekter handler derfor om politikk. Selv om det så langt ikke er gjennomført mange prosjekter med statlig plan, har det ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet skjedd en holdningsendring når det gjelder synet på og bevisstheten rundt bruk av statlig plan for store samferdselsprosjekter.

Samferdselsdepartementet oppgir i intervju at det ikke er tilstrekkelig at kriteriene for bruk av statlig plan er oppfylt, for at virkemiddelet skal tas i bruk. Beslutninger om statlig plan er høyt politisert og påvirkes også av lokale forhold, som politisk sammensetning og lokalpolitiske prioriteringer. Samferdselsdepartementet viser til at statlig plan er en unntaksbestemmelse etter gjeldende lovverk, og at det forklarer hvorfor departementet ikke forventer at omfanget av prosjekter som gjennomføres med statlig plan, vil øke utover dagens antall. Samtidig viser Samferdselsdepartementet til

150) Jf. Samferdselsdepartementet (2014) *E8 Sørbotn-Laukslett (Ramfjorden) i Troms - Arbeidet med statlig reguleringsplan stanses*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 14.3.2014.

151) Samferdselsdepartementet anmodet etter innspill fra Bane NOR Kommunal- og moderniseringsdepartementet om bruk av statlig planprogram for strekningen Tønsberg-Stokke våren 2018, jf. Samferdselsdepartementet (2018) *InterCity Vestfoldbanen – kommunedelplan Tønsberg-Stokke – statlig fastsettelse av planprogram*, brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 9.3.2018.

at det har vært en klar økning i samferdselsprosjekter som gjennomføres med statlig plan, de siste årene. Samferdselsdepartementet uttrykker at erfaringene med statlig plan så langt gir et sammensatt bilde av hvordan tiltaket påvirker tidsbruken.

6.2.3 Ikke gjennomføre kommunedelplan

Plan- og bygningsloven åpner for å starte arbeidet med detaljregulering/ reguleringsplan uten forutgående kommunedelplan. Det har blitt anslått at man kan spare alt mellom ett og fire år med planleggingstid på å gå direkte fra KVV/KS1 til reguleringsplan.¹⁵²

9 av 141 prosjekter har gjennomført KVV/KS1 for så å gå rett på detaljregulering. Analysen av planleggingstid viser at den gjennomsnittlige planleggingstiden fra KVV ble bestilt, til reguleringsplan ble vedtatt, var fem år og åtte måneder for disse 9 prosjektene. Til sammenligning har prosjektene som har gjennomført KDP, en gjennomsnittlig planleggingstid på sju år og sju måneder, altså ett år og elleve måneder lengre tid. Dette tyder på at å ikke gjennomføre kommunedelplan kan gi en reell besparelse i den samlede planleggingstiden.

Det er ikke fastsatt kriterier for når planprosesser for store samferdselsprosjekter kan gjennomføres uten kommunedelplan. Ifølge rapporten *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter* fra 2015 kan tiltaket være aktuelt for prosjekter der trasé er avklart på et detaljert nivå i KVV/KS1, når kommunens handlingsrom for ulike alternativer er begrenset, eller når felles planprogram eller områderegulering kan erstatte kommunedelplanen.¹⁵³ I transportetatens grunnlagsdokument til *Nasjonal transportplan 2018–2029* er det i tillegg til en detaljert KVV lagt vekt på at viktige nasjonale og regionale hensyn skal være avveid i KVV-en, og at medvirkningsmuligheten og plankvaliteten ikke blir skadelidende dersom det ikke skal utarbeides noen kommunedelplan.¹⁵⁴

I intervjuene med planleggere fra de berørte kommunene og transportetatene i prosjektene i caseundersøkelsen kommer det fram ulike syn på hvorvidt det har vært nødvendig å gjennomføre kommunedelplan i prosjektene.

Planleggerne i Hamar kommune mener at det ikke ville vært hensiktsmessig å gjennomføre planprosessen for *jernbaneprojektet i Hamar* uten en kommunedelplan. Årsaken er at traséalternativene ikke var klare før planprosessen startet. Ifølge planleggerne er kommunedelplanen nødvendig i prosjekter hvor trasévalget ikke er opplagt før planprosessen etter plan- og bygningsloven starter. Ifølge Bane NOR gjorde mulighetsbildet og kompleksiteten i *jernbaneprojektene i Hamar og Moss* at det ikke var hensiktsmessig å gå rett på reguleringsplan, ettersom korridorvalget ikke var avklart.

Planleggerne i Ringe kommune mener at ikke å gjennomføre kommunedelplan kan være effektiviserende for planleggingen av store samferdselsprosjekter. Ifølge dem kan reguleringsplanleggingen da ta litt lengre tid, men antallet prosesser med høring, vedtak i kommunen, innsigelser, meklings med videre kan reduseres ved å gå rett på reguleringsplan. Når det gjelder det konkrete prosjektet *E6 Ringe*, mener planleggerne at kommunedelplanfasen ikke la nok bindende føringer for den videre planleggingen, og viser til at flere alternativer nå er detaljregulert. Sett i ettertid mener

152) Vista Analyse (2016) *Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål*. Rapport 2016/10. Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

153) Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2015) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*, 29.5.2015.

154) Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2016) *Grunnlagsdokument. Nasjonal transportplan 2018–2029*.

planleggerne derfor at det kunne ha vært hensiktsmessig å gå rett på detaljregulering i forbindelse med E6-utbyggingen gjennom Ringeby.

Norges vassdrags- og energidirektorat peker imidlertid på at planleggingen av *E6 Ringeby* har vært konfliktfylt, og at prosjektet derfor ikke hadde vært egnet for å gå rett på reguleringsplan. Statens vegvesen vektlegger også at plangrunnlaget for traseen for *E6 Ringeby* var utdatert da planleggingen startet, blant annet som følge av endrede krav til konsekvensutredning. Det var derfor nødvendig å utarbeide en ny kommunedelplan for strekningen, og det ville ifølge Statens vegvesen ikke vært mulig å gå rett på arbeidet med reguleringsplan.

I prosjektet *E8 Ramfjord* lå det heller ikke KVU/KS1 til grunn for prosjektet, og det ville derfor ikke vært aktuelt å hoppe over kommunedelplanen og starte rett på detaljregulering.

Planleggere i Statens vegvesen, Bane NOR, Norges vassdrags- og energidirektorat, Vegdirektoratet og Jernbanedirektoratet gir i intervju uttrykk for at de i hovedsak anbefaler planprosesser med både kommunedelplan og reguleringsplan. Dette kom også fram i rapporten *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter* fra 2015.¹⁵⁵ Planleggerne begrunner dette med at mange av forholdene kommunedelplanen normalt ivaretar, vil måtte håndteres i en annen planfase, noe som kan gjøre denne fasen mer omfattende og tidkrevende. For eksempel vil reguleringsplanfasen måtte inneholde en konsekvensutredning, siden dette ikke ligger i kommunedelplanfasen. Uten kommunedelplan kan det også bli nødvendig å utarbeide reguleringsplan for flere traséalternativer. Norges vassdrags- og energidirektorat viser også til at man risikerer å finne mindre gode helhetlige løsninger dersom ikke viktige avklaringer blir gjort i kommunedelplanfasen. Flere planleggere i samferdselsvirksomhetene mener at beslutningsgrunnlaget kan bli faglig dårligere uten kommunedelplan, blant annet fordi det blir mindre medvirkning fra og ivaretagelse av lokale interesser, og at beslutning om trasé blir tatt på et mindre grundig utredningsgrunnlag.

Ifølge Jernbanedirektoratet er det mulig å hoppe over kommunedelplan, men det avhenger sterkt av hvor tydelige planforutsetningene er og hvor opplagt løsningen er. Dersom utredningsfasen og eventuell KS1 har avklart at det bare foreligger ett alternativ, kan planprosessen gå raskere dersom det er enighet om å gå rett på reguleringsplan. Dersom prosjektet går rett på reguleringsplan, vil planprogrammet måtte ta hånd om mange av de problemstillinger som kommunedelplanen håndterer. Dersom kommunedelplan utelates, vil kostnadsanslagene fra KVU/KS1 være de eneste tilgjengelige anslagene, og det må iverksettes tilleggsprosesser for å fastlegge styringsmål. Dette gir usikkerhet rundt gjennomførbarheten av tiltaket.¹⁵⁶

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan det i noen tilfeller være effektivt å ikke gjennomføre en kommunedelplanprosess, men ikke i alle tilfeller. Departementet viser til at det finnes flere eksempler på at planprosesser som ikke har gjennomført kommunedelplan, har gått raskt. Ifølge departementet er det ikke dokumentert at redusert planleggingstid er et direkte resultat av at det ikke er gjennomført kommunedelplan i disse prosjektene. Vegdirektoratet mener det må vurderes om den etterfølgende byggefasen går ukomplisert for seg og på tilnærmet normalt tid, før man kan konkludere med om tiltaket har bidratt til kortere planleggingstid.

155) Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2015) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. 29.5.2015.

156) Jernbanedirektoratet (2018) *Merknader til Riksrevisjonens rapportutkast om myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. Brev til Samferdselsdepartementet, 13.8.2018.

6.2.4 Innstramminger i innsigelsespraksis

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som mål å redusere antallet innsigelser i planprosesser. I 2014 gjorde departementet endringer i rundskrivet om innsigelser for å sikre mer effektiv behandling av kommunale planer etter plan- og bygningsloven. I rundskrivet ble det blant annet framhevet at medvirkningen skal begynne tidlig, interesser skal fremmes så tidlig som mulig, og innsigelser skal begrunnes konkret.¹⁵⁷

Som et ledd i arbeidet med å effektivisere planprosessene har det siden 2013 vært gjennomført et forsøk med å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Formålet med forsøket er å oppnå mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter.¹⁵⁸ I fylkene der forsøksordningen er gjennomført, har fylkesmannen samordnet innsigelser innenfor eget ansvarsområde og fra statlige etater. Fylkesmennene har også fått myndighet til å avskjære innsigelser som ikke er tilstrekkelig begrunnet.¹⁵⁹ Samordningsforsøket ble omgjort til en permanent ordning fra 2018, og vil fra 2020 omfatte alle de nye fylkesmannsembetene.

Statlige planretningslinjer oppfordrer kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter til å bruke regionalt planforum aktivt.¹⁶⁰ Regionalt planforum er ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet en viktig arena for dialog og interesseavklaring i den tidlige planfasen, som kan bidra til bedre planer og å redusere behovet for innsigelser i høringsfasen.¹⁶¹ Hver region skal ha et regionalt planforum der statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av en plansak, skal delta.¹⁶² Intervjuer i caseundersøkelsen viser at aktørene har ulik oppfatning av om regionalt planforum fungerer etter hensikten. Flere aktører mener at planforumet i liten grad bidrar til mer effektive planprosesser. De etterlyser mer forpliktende deltakelse og tydeligere tilbakemeldinger på møtene.

Statistikk fra Kostra/SSB viser at andelen kommunedelplaner det er fremmet innsigelser til, er redusert fra 60 prosent til 51 prosent i perioden 2013–2017. Andelen reguleringsplaner det er fremmet innsigelser til, er i samme periode redusert fra 35 prosent til 19 prosent. 98 prosent av alle innsigelser blir løst i forbindelse med kommunenes planbehandling eller avgjort ved mekling hos fylkesmannen. De resterende innsigelsene går til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. Saksbehandlingstiden i departementet er redusert fra om lag elleve måneder i 2013 til om lag seks måneder i 2017.¹⁶³

Som vist i punkt 5.1 har det blitt fremmet flere innsigelser i prosjektene *E8 Ramfjord*, *E6 Ringeby* og *jernbaneprosjektene i Hamar og Moss*. Dokumentanalysen viser at innsigelsene er fremmet innen fristen, og at ingen innsigelser er avvist av fylkesmennene. Samtidig har det i caseundersøkelsen blitt trukket fram eksempler der det kunne vært gitt innspill om innsigelser tidligere. Innstramminger i

157) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Rundskriv H-2/14 - Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Brev til flere mottakere av 18.2.2014, med vedlegg *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv H-2/14, 17.2.2014.

158) Miljøverndepartementet (2013) *Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer*. Brev til fylkesmennene og fylkeskommunene, 28.2.2013, som vist til i Norut (2016) *Samordning av statlige innsigelser*. Rapport 11/2016.

159) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Samordning av statlige innsigelser blir fast ordning fra 2018*. Pressemelding, 27.12.2017.

160) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging*, punkt 6.1.

161) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*. Brev til flere mottakere, 22.12.2017.

162) Framgår av plan- og bygningsloven § 5-3. Loven ble i 2017 endret fra «bør» til «skal» på dette området.

163) <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/motsegner-avgjort-av-departementet-i-2017/id2587765/>> [Hentet dato 9.5.2018]

innsigelsespraksisen kan ikke sies å ha påvirket planleggingsprosessene eller planleggingstiden for prosjektene. Verken i *E8 Ramfjord* eller *jernbaneprosjektet i Hamar* har innsigelsene latt seg løse på kommunalt nivå eller ved mekling hos fylkesmannen. Planene med innsigelser er derfor oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for vedtak, jf. tabell 1.

Norut evaluerte forsøket med samordning av statlige innsigelser i 2016. Evalueringen viste at innstramningen av innsigelsesordningen har hatt effekt i form av bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene, tydeligere og mer forutsigbare statsetater og færre og kvalitativt bedre innsigelser. Evalueringen gir ikke grunnlag for å si om samordningsforsøket i seg selv har bidratt til raskere planprosesser.¹⁶⁴ Statens vegvesen oppgir derimot i intervju å ha blandede erfaringer med fylkesmannens samordning av statlige innsigelser. Staten ser det som en svakhet at samordningen først skjer ved offentlig ettersyn, og at intensjonen om styrket samarbeid tidlig i planprosessen ikke er fulgt opp. Fylkesmennene praktiserer også samordningen svært ulikt, ifølge etaten.¹⁶⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil heller ikke si at årsaken til nedgangen i antall innsigelser utelukkende skyldes innstramningene i innsigelsesordningen, men departementet mener det viser at utviklingen går riktig veg. Ifølge departementet er det heller ikke entydig gitt at færre innsigelser vil gi raskere planprosesser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener det fortsatt er et potensial for å forbedre innsigelsesordningen enda mer. Det går imidlertid en grense for hvor mye man kan stramme inn uten at det strider mot intensjonen i plan- og bygningsloven, som forutsetter at også nasjonale og vesentlige regionale interesser skal ivaretas i planleggingen.

Det framgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2018 at arbeidet med planprosessene har ført til at terskelen for innsigelser er hevet.¹⁶⁶ Vegdirektoratet bekrefter dette i intervju og viser til at både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har gitt føringer om at Statens vegvesen må være tilbakeholdne med å bruke innsigelser. Samferdselsdepartementet sier i intervju at fagetatene selv vurderer hvilke hensyn og interesser som skal ivaretas og vektlegges i arbeidet, og på hvilket grunnlag de fremmer innsigelser til planer. Samferdselsdepartementet ser ikke behov for å formidle eller tydeliggjøre sine forventninger eller prioriteringer til hvilke hensyn og interesser transportetatene skal ivareta når de fremmer innsigelser.

Norges vassdrags- og energidirektorat gir i intervju uttrykk for at de møter større forventninger enn tidligere om å sette seg inn i sakene tidlig, slik at fylkesmannen kan varsles og samordne innspillene i en tidlig fase. Fylkesmannen i Troms mener at samordningsforsøket har gitt fylkesmannen sterkere legitimitet overfor andre som kan fremme innsigelser, til å kunne samordne ulike etater, og at samordningen kan være en fordel for mange aktører som ikke har ressurser eller nødvendig kompetanse om plan- og bygningsloven. Samtidig har dagens praksis hvor statlige og regionale interesser settes til side til fordel for lokal selvbestemmelse, bidratt til å svekke fylkesmennenes legitimitet overfor kommunene.

164) Norut (2016) *Samordning av statlige innsigelser*. Rapport 11/2016.

165) Det vises til en oppsummering av erfaringene med samordningsforsøket Statens vegvesen gjorde i 2016.

166) Prop. 1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

7 Vurderinger

7.1 Planleggingstiden for store samferdselsprosjekter er fortsatt ikke redusert

I *Nasjonal transportplan 2014–2023* var det satt et mål om å halvere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Senere er målet endret til ytterligere effektivisering av planprosesser og redusert planleggingstid, jf. *Nasjonal transportplan 2018–2029* og Innst. 460 S (2016–2017).

Plansystemet skal sikre at gode helhetsløsninger blir valgt, og at langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet blir ivaretatt. Store statlige samferdselsprosjekter skal normalt bli utredet gjennom konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring før regjeringen eventuelt avgjør at prosjektene skal planlegges videre etter plan- og bygningsloven. Prosjektene skal gjennom ny ekstern kvalitetssikring før Stortinget eventuelt vedtar at prosjektene skal gjennomføres. Etter revisjonens vurdering er det en målkonflikt mellom raske planprosesser og å gjennomføre planprosesser i tråd med kravene til utredning og medvirkning som ligger i plansystemet. Disse hensynene gjøre at planprosesser må ta tid.

I 2012 ble planleggingstiden for store samferdselsprosjekter anslått til å være om lag ti år. Dette mente transport- og kommunikasjonskomiteen var uholdbart, jf. Innst. 450 S (2012–2013). Sammenstillingen av planleggingstid viser at et stort samferdselsprosjekt, dersom det gjennomgår alle faser av en planprosess og bruker gjennomsnittlig tid, vil bruke om lag elleve år og fem måneder fra konseptvalgutredning bestilles til Stortinget vedtar bevilgning. Dette er noenlunde i tråd med tidligere anslag og indikerer at plantiden for store samferdselsprosjekter ikke er vesentlig redusert. Ambisjonene lagt i de nasjonale transportplanene er derfor ennå ikke innfridd.

Etter revisjonens vurdering gir dette risiko for at planlagte samferdselsinvesteringer på veg og bane ikke blir realisert i tråd med målsettingene i *Nasjonal transportplan 2014–2023* og *2018–2029*.

7.2 Det er lite trolig at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter vil bli vesentlig redusert med dagens virkemidler og plansystem

Regelverket for planprosesser stiller krav til hvordan prosessene skal gjennomføres, og hvordan berørte parter skal involveres. Planprosessene skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Det skal også legges vekt på å velge langsiktige løsninger og å utrede konsekvenser.

Analysen av planleggingstid viser at det gjennomsnittlig tar tre år og tre måneder fra Samferdselsdepartementet bestiller en konseptvalgutredning (KVU), til regjeringen har tatt valg om videre planlegging. Den etterfølgende planleggingen etter plan- og bygningsloven tar i gjennomsnitt sju år og to måneder. Analysen viser videre at det tar ytterligere om lag ett år fra kvalitetssikringen starter, til det er fattet bevilgningsvedtak i Stortinget.

Undersøkelsen viser at det er fire hovedårsaker til lang planleggingstid.

Undersøkelsen viser at innsigelser som er reist i løpet av planprosessen i caseprosjektene har medført forlenget planleggingstid, blant annet som følge av at det tar lenger tid å behandle planen i kommunen, at avbøtende tiltak må utredes, meklingsrunder hos Fylkesmannen og behandling av innsigelsene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Omfattende og tidkrevende utredningsarbeid er en del av de normale planleggingsprosessene for veg- og baneprosjekter. Undersøkelsen viser imidlertid at arbeidet med utredninger har blitt mer omfattende og tatt lengre tid enn det opprinnelig var lagt opp til da planarbeidet startet, også sammenliknet med omfang av utredning i andre prosjekter. Caseprosjektene som er undersøkt, viser at årsakene til at omfanget av faglige utredninger øker, blant annet skyldes endrede planforutsetninger underveis i planforløpet, behov for ytterligere utredninger i forbindelse med innsigelser og ulik oppfatning blant aktørene om hva som skal utredes i henhold til planprogrammet.

Prioritering i nasjonal transportplan påvirker også prosjektenes planleggingstid. Transportplanen har en planperiode på 12 år og ligger til grunn for prioritering av samferdselsprosjekter. Prosjekter som skal prioriteres i første periode, må ha vedtatt kommunedelplan. Dette betyr at planarbeidet må starte flere år før rullering av nasjonal transportplan. For tiltak med planlagt oppstart i siste periode skal det være gjennomført KVV/KS1, noe som innebærer at utredning må starte 10-15 år før byggestart. Undersøkelsen viser at planprosessen i flere prosjekter har blitt forsinket eller gjennomført mindre effektivt som følge av uplanlagte opphold på grunn av lav eller manglende prioritering i nasjonal transportplan. I de undersøkte prosjektene er det eksempler på at endrede prioriteringer i nasjonal transportplan, medfører at planprosesser stopper opp. Som følge av dette, blir deler av plangrunnlaget utdatert og gjøres på nytt når det blir bestemt å gjenoppta prosesser. Eksempler viser også at lav prioritering i nasjonal transportplan medfører at planprosesser trekker ut i tid framfor å bli ferdigstilt mer effektivt.

I planprosesser skal mange ulike hensyn avveies, og mange interesser skal ivaretas. Spørsmål knyttet til naturmangfold, skredsikring, samfunnsøkonomi, kulturminner, jordvern og vassdragshensyn er eksempler på interessene som må avveies. Undersøkelsen viser at interessen motsetninger som ikke løses gjennom kommunens planbehandling, kan medføre nye behandlingsrunder av tidligere vedtatte planer og traseer. Plan- og bygningsloven begrenser ikke kommunenes mulighet til å omgjøre tidligere planvedtak eller vedta nye planer. Caseundersøkelsen viser at dette kan forsinke store samferdselsprosjekter med flere år.

Siden 2011 har Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet, foreslått mer målrettet og hensiktsmessig bruk av KVV og kvalitetssikring av konseptvalg (KS1), økt bruk av statlig plan, planlegging uten kommunedelplan og innstramming i innsigelsespraksis som tiltak for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter. Etter revisjonen vurdering vil enkelte av tiltakene kunne bidra til kortere planleggingstid i de prosjektene der de er aktuelle. Tiltakene er imidlertid ikke rettet mot to av de viktigste årsakene til lang planleggingstid, som nye behandlingsrunder og uventede stopp i planprosesser som følge av lav prioritering i NTP.

Ikke gjennomføre KVV/KS1

Analysen av planleggingstid viser at prosjekter som ikke har gjennomført KVV/KS1, har om lag to år og ni måneder kortere planleggingstid enn prosjekter som har gjennomført både KVV/KS1 og kommunedelplan.

Stortinget har lagt til grunn at det kan gis fritak for å gjennomføre KVV og KS1 i prosjekter hvor det ikke er grunnlag for å utrede ulike konsepter. Andelen prosjekter som gjennomføres med KVV, har gått ned, og det er ventet at behovet for KVV/KS1 vil falle ytterligere, fordi det meste av riksvegnettet der det er aktuelt med store investeringer, allerede er omfattet av gjennomførte KVV-er.

Undersøkelsen viser at det er delte meninger i noen prosjekter som har vært planlagt etter plan- og bygningsloven om hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig å gjennomføre planprosessene med KVV/KS1. I andre prosjekter er det delte oppfatninger om hvorvidt KVV/KS1 har lagt et reelt grunnlag for videre planlegging av prosjektene, om detaljeringsgraden har vært tilstrekkelig, og om det er utredet reelle konsepter.

Etter revisjonens vurdering kan fritak for KVV/KS1 bidra til å redusere den samlede planleggingstiden vesentlig. Arbeidet med den etterfølgende planfasen kan imidlertid bli mer omfattende og tidkrevende fordi faglige utredninger og analyser i forbindelse med KVV/KS1 må gjøres i arbeidet med kommunedelplanen.

Planprosess uten kommunedelplan

Analysen av planleggingstid viser at arbeidet med kommunedelplan er den planleggingsfasen som tar lengst tid. Arbeidet med en kommunedelplan skal blant annet avklare trasévalg og bruk og vern av arealer. Prosjektene som er undersøkt viser at det har vært stor uenighet om disse valgene, som igjen har gitt lang planleggingstid i flere av prosjektene.

Å planlegge uten kommunedelplan kan være aktuelt for prosjekter der trasévalget er avklart på et detaljert nivå i KVV/KS1, når kommunens handlingsrom for ulike alternativer er begrenset, eller når felles planprogram eller områderegulering kan erstatte kommunedelplan. Analysen viser at de ni prosjektene i undersøkelsen som er planlagt uten kommunedelplan i gjennomsnitt har en planleggingstid som er ett år og elleve måneder kortere enn prosjekter hvor det er gjennomført kommunedelplan.

Plan- og bygningsloven stiller krav om offentlig ettersyn og høring om planprogram og planer før planer skal vedtas. Å ikke gjennomføre kommunedelplan påvirker mulighetene til å medvirke i planprosessen. En planprosess uten kommunedelplan kan bidra til å redusere samlet planleggingstid. Arbeidet med eventuell forutgående og etterfølgende planfase kan imidlertid bli mer omfattende og tidkrevende. Potensialet for å ta i bruk tiltaket vil videre være begrenset når det gjennomføres stadig færre KVV-er.

Innstramming i innsigelsespraksisen

Etter plan- og bygningsloven kan det fremmes innsigelser mot kommunale planer dersom de strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Som ledd i arbeidet med å effektivisere planprosesser er innsigelsespraksis strammet inn gjennom å avklare grunnlaget for å fremme innsigelser, samordne statlige innsigelser og lovfeste krav om regionale planforum. Andelen kommunedelplaner det er fremmet innsigelser til, ble redusert fra 60 til 51 prosent i perioden fra 2013 til 2017. Andelen reguleringsplaner det er fremmet innsigelse til, ble i samme periode redusert fra 35 til 19 prosent.

Innstrammingene i innsigelsespraksisen fra 2014, kan etter revisjonens vurdering bidra til en mer effektiv behandling av kommunale planer etter plan- og bygningsloven, men i mindre grad medføre kortere planleggingstid. Analysen av samferdselsprosjektene viser at selv om det har kommet fram synspunkter tidlig, og det er fremmet begrunnede

og rettmessige innsigelser under høring, kan det allikevel være tidkrevende å behandle og avklare ulike hensyn og interesser.

Økt bruk av statlig plan

Kommunene er normalt planmyndighet i arealsaker. Plan- og bygningsloven gir staten mulighet til å gå inn som planmyndighet og utarbeide og vedta planer. Undersøkelsen viser at det er få prosjekter med statlig plan, til tross for at det har vært et mål å øke bruken. Siden 2011/2012 er det planlagt ett vegprosjekt med statlig plan. Per august 2018 er ytterligere fire store samferdselsprosjekter under planlegging med bruk av statlig plan. Fordi antall ferdigstilte prosjekter med statlig plan er få er det ikke mulig å si noe entydig om innsparing i tid ved statlig planmyndighet.

Det er et viktig prinsipp i plan- og bygningsloven at vedtak om bruk av arealer så langt som mulig skal fattes av berørte kommuner. Regelverket åpner for at en kommune kan omgjøre planvedtak og vedta nye planer, selv etter at omfattende planprosesser er gjennomført og kravet til medvirkning er ivarettatt. Undersøkelsen viser at forsinkelsene i prosjektene *E6 Ringeby* og *E8 Tromsø* skyldes at kommunene ønsket omgjøring av tidligere vedtatte traseer, framfor å holde fast ved tidligere beslutninger. Undersøkelsen viser også at departementene støttet kommunene i disse sakene.

Etter revisjonens vurdering er det en målkonflikt mellom økt bruk av statlig plan og målet om større kommunalt selvstyre. Så lenge kommunene som planmyndighet ikke er bundet av tidligere vedtak, og staten velger å ikke tre inn som planmyndighet, kan planleggingen av store veg- og baneprosjekter forlenges med mange år.

7.3 Departementene har ikke fulgt opp utviklingen i planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

Planprosesser i samferdselssektoren foregår med utgangspunkt i lover og regler som forvaltes av Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. Arbeidet med å vurdere og gjennomføre tiltak for å effektivisere planprosesser er utført i samarbeid mellom de berørte departementene, blant annet gjennom flere utredninger om tiltak for å effektivisere planprosessene.

Samferdselsdepartementet har ansvar for å følge opp målet om redusert planleggingstid i samferdselssektoren. Undersøkelsen viser at oppfølging av målet og eventuelle effekter av tiltakene ikke er et særskilt tema i styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen eller Jernbanedirektoratet. Departementet følger imidlertid i noen grad opp effektivisering av planleggingen gjennom transportvirksomhetenes gjennomføring av effektiviseringsprogrammet i staten, og har pålagt etatene å rapportere om arbeidet og resultatene de oppnår.

Undersøkelsen viser at departementene ikke har undersøkt eller vurdert utviklingen i gjennomsnittlig planleggingstid etter at målet om å redusere planleggingstiden ble satt. Det framgår også at departementene jobber med tiltakene som allerede er iverksatt, men ikke har arbeidet videre med nye tiltak for å effektivisere planprosesser etter 2015. Etter revisjonens vurdering svekker dette mulighetene for å nå målene Stortinget har satt for bevilgningene, og for å vurdere om bevilgningene til utredning og planlegging blir effektivt utnyttet.

8 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven* (FOR-2014-12-19-1726) av 19. desember 2014
- *Forskrift om konsekvensutredninger* av 21. juni 2017
- *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.* (jernbaneloven)
- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008
- *Lov om vegar* (vegloven)

Instrukser og retningslinjer

- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*
- *Bevilgningsreglementet*
- Finansdepartementet (2014) *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Rundskriv R-109/2014, 30. april 2014
- *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen) av 19. februar 2016
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.* Rundskriv H-2/14, 17. februar 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* av 12. juni 2015
- Miljøverndepartementet (2011) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* av 24. juni 2011
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging* av 26. september 2014

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Statsbudsjettet medregnet folketrygden.*
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*
- Prop. 1 S (2014–2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) Samferdselsdepartementet.

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011.*
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019.*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023.*
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029.*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 300 (2008–2009) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2010–2019.*
- Innst. 450 S (2012–2013) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal Transportplan 2014–2023.*

- Innst. 13 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015.*
- Innst. 13 S (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016.*
- Innst. 13 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017.*
- Innst. 460 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal Transportplan 2018–2029.*

Tildelingsbrev og etatsstyringsdokumenter

- Samferdselsdepartementet (2013–2018) *Tildelingsbrev til Statens vegvesen.*
- Samferdselsdepartementet (2014–2018) *Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet (Jernbaneverket fram til 01. januar 2017).*

Rapporter

- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2016) *Grunnlagsdokument. Nasjonal transportplan 2018–2029.*
- Departementene (2013) *Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter.* 19. september 2013.
- Jernbanedirektoratet (tidl. Jernbaneverket) (2014–2016) Årsrapport.
- Jernbaneverket (2016) *InterCity Dovrebanen. KU fagrapport om naturmangfold.* Mai 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2015) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter.* 29. mai 2015.
- NIBR (2013) *Evalueringsplanprosess ny E6 Ringebu–Otta.* Rapport 2013:15.
- Norut (2016) *Samordning av statlige innsigelser.* Rapport 11/2016.
- Samferdselsdepartementet (2012) *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter.* 18. april 2012.
- Statens vegvesen (2015–2017) *Tertialrapport.*
- Statens vegvesen (2011–2016) Årsrapport.
- Statens vegvesen (2012) *Evalueringsplanprosess KVU/ KS1. Færre og bedre KVU-er.* Rapport nr. 137.
- Statens vegvesen (2013) *Planprogram for E6 Elstad–Frya.* Fastsatt 15. mai 2013.
- Statens vegvesen (2017) *Planbeskrivelse, detaljregulering for E8 Sørbotn–Laukslett, østre trasé.* 30. mars 2017.
- Vista Analyse (2013) *Norsk samferdselsplanlegging – kostnader og mulige besparelser.* Rapport 2013/16.
- Vista Analyse (2016) *Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål.* Rapport 2016/10, utarbeidet på oppdrag for NHO.

Referater

- Samferdselsdepartementet (2012–2017) *Referat fra etatsstyringsmøter med Statens vegvesen.*
- Troms Fylkeskommune (2017) *Referat fra Regionalt planforum 2. februar 2017.*

Andre kilder

Internettsider

- <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging>> [Hentedato 9. mai 2018]
- <<https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Kommunedelplan+-+konsekvensutredninger/kommunedelplan-med-konsekvensutredning>> [Hentedato 9. mai 2018]

- <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-konseptvalg-ks1/id2523901/>> [Hentedato 9. april 2018]
- <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Hva-er-KS-ordningen/id2001422/>> [Hentedato 9. april 2018]
- <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>> [Hentedato 9. mai 2018]
- <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/motsegner-avgjort-av-departementet-i-2017/id2587765/>> [Hentedato 9. mai 2018]
- <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innsigelser-skall-samordnes-i-flere-fylker/id2356840/>> [Hentedato 9. mai 2018]
- <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokaldemokratiet/id2481366/>> [Hentedato 9. mai 2018]
- <<https://www.vegvesen.no/Europaveg/e8ramfjorden/Fakta>> [Hentedato 14. mai 2018]
- <<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/rv15strynefjellet>> [Hentedato 14. mai 2018]
- <<http://www.banenor.no/Prosjekter/Utreddinger/Jernbaneverkets-Utreddinger/kvugrenlandsbanen/>> [Hentedato 14. mai 2018]
- <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/id2008186/>> [Hentedato 14. august 2018]

Brev og notat

- Beslutning i Utvalg for Plan og teknisk den 26.06.2009 (Ringebu kommune (2017) *Reguleringsplan for E6 Elstad–Frya – Beslutningspunkter i prosessen så langt*. Notat fra Plan og teknisk, 24. april 2017).
- Finansdepartementet (2009) *SV: KS1 – vurderinger av fritak*. E-post til Samferdselsdepartementet, 14. mai 2009.
- Fylkesmannen i Oppland (2013) *Ny E6 gjennom Ringebu kommune – Justering av trase for å flomsikre bebyggelse og landbruksareal*. Brev til Miljøverndepartementet, 1. oktober 2013.
- Fylkesmannen i Oppland (2015) *Ringebu kommune – reguleringsplan for ny E6 Elstad–Tollmoen (alt 1.1) – varsel om oppstart og høring av planprogram*. Brev til Statens vegvesen Region øst, 26. januar 2015.
- Fylkesmannen i Troms (2014) *E8 Sørbotn–Laukslett i Tromsø kommune*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 19. september 2014.
- Fylkesmannen i Troms (2017) *E8 Sørbotn–Laukslett i Tromsø kommune*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 19. desember 2017.
- Jernbanedirektoratet (2017) *Dobbeltspor Hamar - ny kommunedelplan. Innspill til ny planprosess 2018*, 19. desember 2017.
- Jernbaneverket (2016) *Merknadsdokument for Hamar kommune – sammendrag av merknader til planforslaget med forslagsstillers kommentarer*, 18. november 2016.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2015) *Tromsø kommune – innsigelse til kommunedelplan for Ramfjord*. Brev til Fylkesmannen i Troms, 23. juli 2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*. Brev til flere mottakere, 22. desember 2017.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Hamar kommune – innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli–Brumunddal (InterCity Dovrebanen)*. Brev til Fylkesmannen i Hedmark, 1. september 2017.
- Holth, Fredrik og Nikolai Winge (2017) *Innsigelser. Et juridisk notat*. 24. oktober 2017.
- Holth, Fredrik og Nikolai Winge (2018) *Planlegging av store samferdselsprosjekter. Et juridisk notat*. 30. januar 2018.

- Jernbanedirektoratet (2017) *Dobbeltspor Hamar – ny kommunedelplan. Innspill til ny planprosess 2018*. Notat, 19. desember 2017.
- Miljødirektoratet (2015) *Tilrådning i innsigelsessak til kommunedelplan for Ramfjord i Tromsø kommune*. Brev til Klima- og miljødirektoratet, 18. mai 2015.
- Miljøverndepartementet (2013) *Ringebu kommune – ny E6 – justering av trase for å flomsikre bebyggelsen og landbruksareal*. Brev til Ringebu kommune, 12. november 2013.
- Miljøverndepartementet (2013) *Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer*. Brev til fylkesmennene og fylkeskommunene, 28. februar 2013.
- Ringebu kommune ved ordføreren (2013) *Ny E6 gjennom Ringebu kommune, – justering av trase for å flomsikre bebyggelse og landbruksareal*. Brev til Miljøverndepartementet, 5. juli 2013.
- Ringebu kommune (2014) *Orientering om saksgang ved endring av kommunedelplan E6 Ringebu sør – Frya*. Saksframlegg til kommunestyremøte i Ringebu kommune 17. juni 2014, datert 14. juni 2014.
- Ringebu kommune (2014) *Trasevalg for E6 i Ringebu*. E-post til Samferdselsdepartementet, 8. mai 2014.
- Ringebu kommune (2017) *Reguleringsplan for E6 Elstad–Frya – Beslutningspunkter i prosessen så langt*. Notat fra Plan og teknisk, 21. april 2017.
- Samferdselsdepartementet (2009) *Vurdering av mulige KS1-prosjekter i Region nord*. Brev til Vegdirektoratet, 22. juni 2009.
- Samferdselsdepartementet (2010) *KS1 – Aktuelle utredninger til neste rullering av NTP – Oppdragsbrev*. Brev til Vegdirektoratet, 19. mars 2010.
- Samferdselsdepartementet (2012) *E8 Tromsø*. Brev til privatperson, 12. november 2012
- Samferdselsdepartementet (2012) *E8 Sørbotn–Laukslett – videre fremdrift*. Brev til Tromsø kommune, 12. november 2012
- Samferdselsdepartementet (2014) *Nytt trasévalg for E6 i Ringebu – Svar på henvendelse om framdrift*. Brev til Ringebu kommune, 12. juni 2014.
- Samferdselsdepartementet (2014) *Nasjonal transportplan 2018–2027 – Oppdrag til Statens vegvesen om å gjennomføre nye konseptvalgutredninger (KVU-er), og unntak fra KVU*. Brev til Vegdirektoratet, 6. februar 2014.
- Samferdselsdepartementet (2014) *E8 Sørbotn-Laukslett (Ramfjorden) i Troms - Arbeidet med statlig reguleringsplan stanses*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 14. mars 2014.
- Samferdselsdepartementet (2017) *Oppdrag til Statens vegvesen om å gjennomføre nye konseptvalgutredninger (KVU) og strekninger som unntas fra KVU*. Brev til Vegdirektoratet, 27. juni 2017.
- Samferdselsdepartementet (2017) *Prosjektstyring av vegprosjekter – Fastsettelse av styringsmål, opprettelse av kostnadslogger og ekspertgruppe i Statens vegvesen*. Brev til Vegdirektoratet, 3. november 2017.
- Samferdselsdepartementet (2017) *Prosjektstyring av vegprosjekter – Opprettelse av ekspertgruppe i Statens vegvesen*. Brev til Vegdirektoratet, 17. august 2017.
- Samferdselsdepartementet (2017) *Rapport – KS1 – Sammenkobling av Vestfoldbanen og Sørlandsbanen (Grenlandsbanen)*. Notat fra Kollektivtransport- og baneavdelingen til politisk ledelse, 24. april 2017.
- Samferdselsdepartementet (2018) *Myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter - Merknader til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen av 24.08.2018.
- Statens vegvesen (2008) *Vurdering av mulige KS1-prosjekter i Region nord*. Brev til Samferdselsdepartementet, 11. november 2008.
- Statens vegvesen (2013) *Forslag til nye konseptvalgutredninger (KVU) fram mot NTP 2018–2027*. Brev til Samferdselsdepartementet, 15. januar 2013.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Forespørsel fra SD om bruk av statlig plan på E6 strekningen Elstad - Gunstadmoen i Ringebu kommune.*
- Statens vegvesen (2015) *Innsigelser til kommunedelplan for Ramfjord– anbefaling fra Vegdirektoratet.* Brev til Samferdselsdepartementet, 11. mai 2015.
- Tromsø kommune (2015) *Kommunedelplan for Ramfjord 2013–2025 godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.* Brev til Samferdselsdepartementet, 28. september 2015.
- Vegdirektoratet (2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av planleggingstid– bestilling av informasjon fra Vegdirektoratet.* E-post til Riksrevisjonen, 25. januar 2018.

Pressemeldinger

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Planleggingstiden for E10 Hålogalandsvegen halveres.* Pressemelding, 10. september 2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) – *En historisk dag for lokaldemokratiet.* Pressemelding, 31. mars 2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Lovendringer skal styrke lokaldemokratiet og kommunalt selvstyre.* Pressemelding, 28. desember 2017.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Samordning av statlige innsigelser blir fast ordning fra 2018.* Pressemelding, 27. desember 2017.
- Samferdselsdepartementet (2017) *Ber Statens vegvesen vurdere billigare utbygging av E6 gjennom Gudbrandsdalen.* Pressemelding nr. 218, 15. desember 2017.
- Samferdselsdepartementet (2018) *Nye Veier og Statens vegvesen skal samarbeide om forbedringer på E8-prosjekt i Troms.* Pressemelding nr. 110, 25. juni 2018.

Handlingsprogram

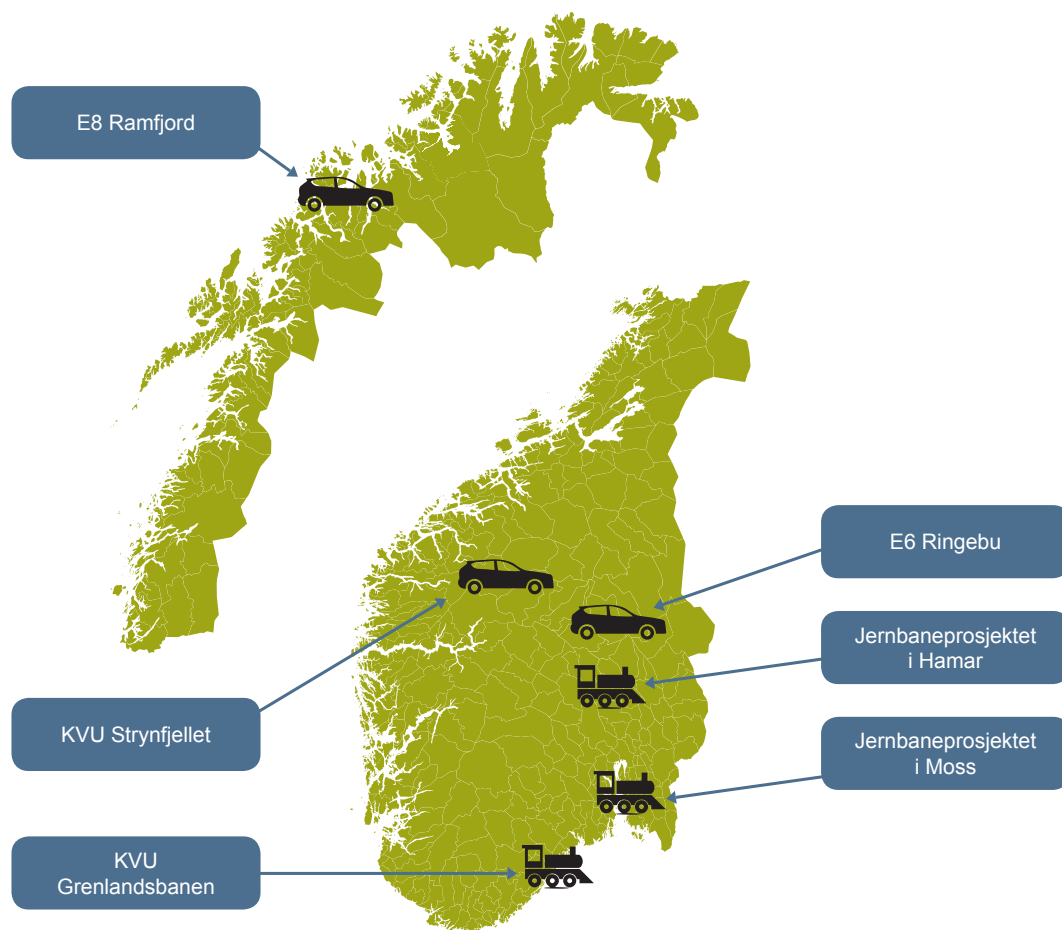
- Jernbanedirektoratet (2018) *Jernbanesektorens handlingsprogram 2018–2019.*
- Jernbaneverket (2014) *Handlingsprogram 2014–2023.* 13. februar 2014.

Presentasjoner

- Statens vegvesen Region nord (2017) *E8 i Ramfjord.* Presentasjon, 7. juli 2017.
- Statens vegvesen Region øst (2017) *Planprosesser E6 Ringebu.* Presentasjon, 30. august 2017.
- Vegdirektoratet (2018) *Innsigelser og kostnader.* Presentasjon, 12. februar 2018.

9 Vedlegg

Prosjektene i caseundersøkelsen



Kilde: Wikipedia, Riksrevisjonen

Utreder	Statens vegvesen Region vest
Tiltaket	Vurdere nytt transportsystem i korridoren over Strynefjellet, inkludert arm til Geiranger.
Viktige milepæler	• 2009–2010: Arbeid med kommunedelplan med KU for rv. 15 over Strynefjellet • Mars 2010: Samferdselsdepartementet bestilte KVU. • November 2010: Samferdselsdepartementet ga mandat for KVU (godkjente prosjektplan), med utgangspunkt i dagens veg og mulige nye korridorer for denne. • Mars 2012: Statens vegvesen oversendte KVU med anbefaling om på kort sikt å ruste opp dagens tunneler over Strynefjellet, og på lang sikt å bygge nye tunneler i omtrent samme trasé som dagens (B3). • April 2012: KS1 startet opp. • Januar 2013: KS1-rapporten ble ferdig. • Februar 2014: Samferdselsdepartementet bestilte tilleggsutredning og ba om anbefaling for langsiktig løsning for rv. 15 over Strynefjell (ikke arm til Geiranger). • April 2014: Statens vegvesen oversendte tilleggsutredning. • September 2014: På bakgrunn av behandling i regjeringen ba Samferdselsdepartementet om revidert utgave av tilleggsutredningen. Tilleggsutredningen skulle vurdere alle identifiserte relevante alternativer innenfor konsept B, men ikke legge til grunn de tilleggsrammene som lå til grunn for den foreliggende tilleggsutredningen. • Juli 2015: Samferdselsdepartementet supplerte bestillingen fra februar 2014 og bestilte revidert tilleggsutredning, som også skulle se på helårsveg til Geiranger. • Juni 2016: Statens vegvesen oversendte revidert tilleggsutredning, og anbefalte alternativ B1 for å oppnå full måloppnåelse. «For å unngå at ein må oppgradere dagens tunnelar etter krava i tunnelsikkerheitsforskrifta innan fristen 2019, bør ein starte opp med reguleringsplan med KU for dette alternative så snart som mogleg.» • September 2016: På oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet utarbeider Statens vegvesen mer detaljert skildring av forkastede løsninger i revidert tilleggsutredning, men holder fast på anbefaling om alternativ B1. • November 2016: Oppstart KS1 på KVU med tilleggsutredninger • September 2017: På oppdrag fra Samferdselsdepartementet utarbeider Statens vegvesen mer detaljert skildring av 0-alternativ og kombinasjon av 0-alternativ og B-alternativene. Statens vegvesen mener konseptvalget i KVU-en går ut på å velge ambisjonsnivå, og viser til at det er gitt ulike føringer og målsettinger for arbeidet fra departementet i perioden 2012–2015. Statens vegvesen anbefaler høyt ambisjonsnivå, for å løse alle problemene samtidig og oppnå full måloppnåelse. • Desember 2017: KS1-rapport for KVU Strynefjellet med revidert tilleggsutredning ferdigstilt. Rapporten anbefaler å beslutte alternativ 0++, «Nødvendig opprusting av tunnelene med kompenserende tiltak», begrunnet med lavt trafikkgrunnlag, lave nyttevirkninger og hensyn til ikke prissatte virkninger. • Juni 2018: Regjeringsbeslutning på KVU Strynefjellet
Tidsbruk	Over åtte år fra bestilling KVU til regjeringsbeslutning.
Status	Regjeringsbeslutning foreligger ikke per 14. mai 2018. Prosjektet er ikke omtalt i <i>Nasjonal transportplan 2018–2029</i> , men det framgår av innstillingen at komiteens flertall ønsker en rask konklusjon for strekningen, slik at prosjektet er aktuelt for neste rulling av transportplanen.

Kilde: Riksrevisjonen, Statens vegvesen¹⁶⁷

167) <<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/rv15strynefjellet>> [Hentedato 14.5.2018].

KVU Grenlandsbanen

Utreder	Jernbaneverket
Tiltaket	Vurdering av sammenkobling av Vestfoldbanen og Sørlandsbanen (strekningen Porsgrunn–Skorstøl).
Viktige milepæler	- Juni 2013: I sin innstilling til <i>Nasjonal transportplan 2014–2023</i> ba transport- og kommunikasjonskomiteen om at det utarbeides en KVU for sammenkobling av Vestfoldbanen og Sørlandsbanen i første del av planperioden. - Mars 2014: Samferdselsministeren annonserte KVU-oppgaven. - Juli 2014: Samferdselsdepartementet bestilte KVU. - Desember 2014: Samferdselsdepartementet ga sin tilslutning til Jernbaneverkets prosjektplan. - Juni 2016: Jernbaneverket oversendte KVU, med anbefaling om videre planlegging av Fylkesplankonseptet, dobbeltspor, med stopp i Porsgrunn og ett stopp til, primært Tangen. - September 2016: KS1 startet opp. - April 2017: KS1-rapport er ferdigstilt. Konsulentens analyser «viser at ingen av konseptene som er presentert i KVU Grenlandsbanen er samfunnsøkonomisk lønnsomhet». Konsulenten kan «ikke anbefale noen av konseptene». Konsulenten anbefaler «heller ikke at det bevilges midler til videre prosjektutvikling eller at det brukes ressurser på Grenlandsbanen ved planlegging av annen tilgrensende infrastruktur».
Tidsbruk	I underkant av tre år fra bestilling KVU til KS1-rapport (men tidligere prosjekthistorikk tilbake til 1990-tallet).
Status	Regjeringsbeslutning foreligger ikke per 10. april 2018. Stortinget har derimot gjennom sin behandling av <i>Nasjonal transportplan 2018–2029</i> uttrykt intensjoner om å prioritere 1,5 mrd. kroner til planlegging av Grenlandsbanen, med byggestart i siste del av planperioden (2024–2029).

Kilde: Riksrevisjonen, Jernbaneverket / Bane NOR¹⁶⁸

E8 Ramfjord

Kommune	Tromsø
Tiltaket	Ny innfartsveg til Tromsø på strekningen E8 Sørbotn–Laukslett, som skal forbedre framkommeligheten, trafiksikkerheten og bomiljøet i Ramfjorden.
Viktige milepæler	- KVU/KS1 er ikke gjennomført (fritak). - Desember 1998: Planleggingen starter. - Mars 2008: Tromsø kommune vedtar kommunedelplan for vestre trasé. - September 2011: Reguleringsplan vestre trasé sendes på høring. - April 2012: Kommunestyret i Tromsø avviser reguleringsplan for vestre trasé. Kommunen ønsker veg på østre side av fjorden, et alternativ det er fremmet innsigelser til. - Juni 2013: Kommunedelplan for Ramfjord med østre trasé sendes på høring, med flere innsigelser. - September 2013: Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtar statlig plan for vestre trasé. - Mars 2014: Kommunal- og moderniseringsdepartementet reverserer vedtaket om statlig plan og tilbakefører vedtaksmyndigheten til kommunen. - Mars 2014: Kommunen vedtar kommunedelplan med østre trasé, med innsigelser. - Juni 2014: Fylkesmannen starter mekling. - Desember 2014: Meklingen avsluttes uten resultat. - Juli 2015: Kommunal- og moderniseringsdepartementet opprettholder kommunens vedtak. - September 2015: Reguleringsplanarbeidet starter opp. - Mai 2017: Reguleringsplan for østre trasé endes på høring.
Tidsbruk	Prosjektet har vært planlagt i 20 år (ikke avsluttet).
Status	Reguleringsplan er ikke vedtatt medio april 2018. Avbøtende tiltak utredes. Det pågår parallellt arbeid med å redusere kostnader for å nå styringsmålet på 2,2 mrd. kroner.

Kilde: Riksrevisjonen, Statens vegvesen¹⁶⁹

168) <<http://www.banenor.no/Prosjekter/Utredninger/Jernbaneverkets-Utredninger/kvugrenlandsbanen/>> [Hentdato 14.5.2018].

169) <<https://www.vegvesen.no/Europaveg/e8ramfjorden/Fakta>> [Hentdato 14.5.2018].

E6 Ringeby

Kommune	Ringeby
Tiltaket	Ny E6 på delstrekningen Elstad–Gunstadmoen, en del av utbyggingen av ny E6 Ringeby–Otta.
Viktige milepæler	• April 2007: Kommunedelplanprosessen starter opp (høring planprogram). • September 2007: Ringeby kommune vedtar planprogrammet. • Juni 2009: Kommunen gjør vedtak med krav om utredning av nye alternativ. • Oktober 2010: Kommunedelplanen sendes på høring. • Juli 2011: Første meklingsmøte avholdes hos Fylkesmannen. • Mars 2012: Andre meklingsmøte avholdes hos Fylkesmannen. • Oktober 2012: Kommunedelplan blir vedtatt i kommunen (alt 1.3). • Mai 2013: Planprogram for reguleringsprosessen blir vedtatt i kommunen. • Juli 2014: Kommunen gjør vedtak om å regulere to alternativer (1.1 og 1.3). • November 2014: Revidert planprogram sendes på høring. • Oktober 2015: Vegdirektoratet sender brev til Samferdselsdepartementet med anmodning om statlig plan for alt. 1.3. • Mars 2016: Samferdselsdepartementet sender brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet med anmodning om statlig plan for alternativ 1.1. • Oktober 2016: Anmodningen om statlig plan avslås. • Desember 2016: Ringeby kommune fastsetter planprogram. • 2017–2018: Arbeid med reguleringsplan for alt. 1.1 og 1.3 pågår. Vedtak og valg av løsning kan skje i 2018.
Tidsbruk	Prosjektet har vært planlagt i elleve år. Reguleringsplanfasen er ikke avsluttet.
Status	Reguleringsplaner skal etter planen sendes på høring våren 2018.

Kilde: Riksrevisjonen

Jernbaneprosjektet i Hamar

Kommune	Hamar
Tiltaket	Utbygging av dobbeltspor på strekningen Sørli–Hamar–Brumunddal (Dovrebanen) og plassering av Hamar stasjon.
Viktige milepæler	• November 2013: Planleggingen blir vedtatt. • Desember 2014: Planprogram for kommunedelplanen sendes på høring. • Juni 2015: Planprogrammet for kommunedelplan blir vedtatt. • Desember 2016: Kommunedelplan blir vedtatt i kommunen. Det var fremmet innsigelser mot planforslaget fra hhv. Riksantikvaren, Bane NOR og Fylkesmannen i Hedmark. • September 2017: Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør å ikke godkjenne kommunedelplanen. Alternativene må utredes videre.
Tidsbruk	Prosjektet har vært planlagt i fem år. Kommunedelplanfasen er ikke avsluttet.
Status	Jernbanedirektoratet jobber med å avklare trasé for dobbeltspor gjennom Hamar i 2020 for å rekke rullering av <i>Nasjonal transportplan 2022–2033</i> .

Kilde: Riksrevisjonen

Jernbaneprosjektet i Moss

Kommune	Moss og Rygge
Tiltaket	10 km dobbeltspor på strekningen Sandbukta–Moss–Såstad, inkludert en ny jernbanestasjon i Moss og to tunneler.
Viktige milepæler	• KVU/KS1 er ikke gjennomført, men KVU for InterCity fra 2013 setter noen rammer. • 1993: Konsekvensutredning for dobbeltspor Sandbukta–Moss stasjon er klar. • 2009: Hovedplan nytt dobbeltspor Sandbukta–Moss vedtatt. • Januar 2011: Planprogram for kommunedelplan Kleberget–Såstad sendes på høring. • Mai og juni 2011: Moss og Rygge kommune vedtar planprogram for kommunedelplan. • Desember 2011: Kommunedelplan Kleberget–Såstad sendes på høring. • Mars og april 2012: Moss og Rygge kommune vedtar kommunedelplanen. • Juni 2014: Moss og Rygge kommune vedtar planprogram for reguleringsplanen. • September og november 2016: Moss og Rygge kommuner vedtar reguleringsplan med én innsigelse. • Februar 2017: Innsigelsen løses i forbindelse med behandlingen i Moss kommune. • Mai 2017: Fylkesmannen opprettholder Moss kommunes vedtak etter behandling av 85 klager til reguleringsplan. • Sommer 2017: KS2-rapporten er ferdigstilt.
Tidsbruk	Den samlede planleggingstiden er på om lag 25 år.
Status	Byggestart er planlagt i 2019, med ferdigstilling i 2025.

Kilde: Riksrevisjonen

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781



Flisa Trykkeri AS 2018



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0030 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no