



## STORTINGET

# Innst. 152 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2018–2019)

---

### Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter

---

Til Stortinget

#### 1. Samandrag

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 ivaretatt. 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 kvalitets-sikring 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 til Riksrevisjonen av henholdsvis 3. august 2018 og 24. august 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

## 1.1 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.

## 1.2 Riksrevisjonens merknader

### 1.2.1 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. Dette er omtrent det samme som de ti årene planleggingstiden tidligere har blitt anslått til.

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 3 år og 3 måneder fra Samferdselsdepartementet bestiller en KVU, til regjeringen har besluttet videre planlegging. Den etterfølgende planleggingen etter plan- og bygningsloven tar i gjennomsnitt 7 år og 2 måneder. Analysen viser videre at det tar ytterligere om lag 1 år fra kvalitetssikringen starter, til det foreligger et bevilgningsvedtak i Stortinget.

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

### 1.2.2 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 lengre 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, er 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 prosjektene 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 rulling 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 priorite-

ring 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 interesser som må avveies. Undersøkelsen viser at interessen motsetninger 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.

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 KVVU og kvalitetssikring av konseptvalg, økt bruk av statlig plan, planlegging uten kommunedelplan og innstramming i innsigelsespraksis, jf. figur 2 i Dokument 3:4 (2018–2019).

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.

#### 1.2.2.1 FRITAK FOR KVVU/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 KVVU/KS1 for å effektivisere etterfølgende planlegging. Undersøkelsen viser at prosjekter som ikke har gjennomført KVVU/KS1, har om lag to år og ni måneder kortere planleggingstid sammenliknet med prosjekter som har gjennomført både KVVU/KS1 og kommunedelplan. Andelen prosjekter som gjennomføres med KVVU, har gått ned, og en ytterligere reduksjon i behovet for KVVU/KS1 er ventet ettersom det meste av riksvegnettet der det er aktuelt med store investeringer, allerede er omfattet av gjennomførte KVVU-er.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan fritak for KVVU/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 KVVU/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 KVVU/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.

#### 1.2.2.2 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 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. Innstramningen i innsigelsespraksisen vil derfor etter Riksrevisjonens vurdering i prosjekter med sterke intersemotsetninger likevel ikke bidra til kortere planleggingstid.

#### 1.2.2.3 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 merkbart 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 ivaretatt. 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.

#### 1.2.2.4 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.

### 1.3 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

### 1.4 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 komplisert, ofte med et høyt konfliktnivå og medfører behov for avveininger av motstridende samfunnsinteresser. 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. 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 et én til én 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 av 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 har 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 prosjektporføljen 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 og ved målrettede tiltak. Av tiltak rettet direkte mot samferdselssektoren, er det etter statsrådets 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 samferdselsprosjekt stopper opp. Statsråden viser til at de to prosjektene det er vist til i undersøkelsen, E8 Ramfjord og E6 Ringebru, 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 trasévalg, som har påvirket senere arbeid.

Statsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser også til at Riksrevisjonen trekker fram 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 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.

### 1.5 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 transport-

plan, 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 samferdselsprosjekt 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.

## 2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Magne Rommetveit og Kristian Torve, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og frå Kristeleg Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til at målet med undersøkinga har vore å vurdere arbeidet styresmaktene så langt har gjennomført for å redusere planleggingstida for store samferdselsprosjekt, og at undersøkinga omfattar investeringsprosjekt på meir enn 750 mill. kroner på riksveg og jernbane i perioden frå 2010 til 2017.

Komiteen registrerer at Samferdselsdepartementet i 2012 rekna at den totale planleggingstida var om lag 10 år, og at det i Nasjonal transportplan for 2014–

2023 blei tydeleg uttrykt eit mål om halvering av planleggingstida. Dette målet blei vidareført i gjeldande Nasjonal transportplan, 2018–2029, men nå uttrykt som eit mål om effektivisering av planprosessane og redusert planleggingstid.

Komiteen viser til at Samferdselsdepartementet har ansvar for dei overordna og langsiktige måla i transportpolitikken, medan Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvaltar plan- og bygningslova, og Finansdepartementet har ansvaret for ordninga med statleg utgreiing og ekstern kvalitetssikring av konseptval, kostnadsoverslag og styringsunderlag for store investeringsprosjekt.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen sine hovudfunn konkluderer med at:

- Planleggingstida for store samferdselsinvesteringar er framleis ikkje redusert.
- Det er lite truleg at planleggingstida for store samferdselsprosjekt vil bli vesentleg redusert med dagens verkemiddel og plansystem.
- Plansystemet føreset omfattande utgreiingar og tydelege krav til medverknad.
- Viktige årsaker til lang planleggingstid blir ikkje møtte med tiltak som er sette i verk av styresmaktene.

Komiteen viser til at undersøkinga peikar på fire sentrale årsaker til lang planleggingstid i dei prosjekta som er undersøkte:

- Motsegner som er reiste i løpet av planprosessen, har medført forlenga planleggingstid, mellom anna fordi det tek lengre tid å handsama planen i kommunen, at avbøtande tiltak må utgreiast, meklingsrundar hos Fylkesmannen og handsaming av motsegnene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Utgreiingsarbeidet har blitt meir omfattande og har teke lengre tid enn det opphavleg var lagt opp til då planarbeidet starta i prosjekta. Dette kjem mellom anna av endra planføresetnadar undervegs og behov for fleire utgreiingar i samband med motsegner.
- Planprosessen i fleire prosjekt har blitt forsinka eller blitt gjennomført mindre effektivt som følge av låg eller manglande prioritering i nasjonal transportplan.
- Undersøkinga viser at interessedotsetnadar som ikkje blir løyste gjennom kommunen si planbehandling, kan føra til nye behandlingrundar om allereie vedtekne planar og trasear.

Komiteen registrerer at enkelte av tiltaka, som meir målretta og føremålstenleg bruk av KVU, bruk av kvalitetssikring av konseptval, auka bruk av statleg plan, planlegging utan kommunedelplan og innstra-

ming av praksisen ved motsegn, vil kunna bidra til kortare planleggingstid.

Komiteen vil likevel peika på at desse tiltaka ikkje inneber redusert planleggingstid i dei tilfella der det oppstår nye behandlingrundar og uventa stopp i planprosessar som følgje av låg eller endra prioritering i prosjektporteføljen i NTP.

Komiteen merkar seg at fritak for KVU/KS1 etter Riksrevisjonen sine vurderingar ikkje automatisk inneber redusert planleggingstid. Dette fordi arbeidet med den etterfølgjande planfasen kan bli meir omfattande, med faglege utgreiingar og analysar.

Komiteen syner til at det tek gjennomsnittleg tre år og tre månader frå Samferdselsdepartementet bestiller ein KVU, til regjeringa har teke ei avgjerd om vidare planlegging. Komiteen meiner dette er altfor lang tid, og at regjeringa må effektivisera sitt eige arbeid.

Medlemen i komiteen frå Senterpartiet syner òg til at det i dag er to kontrollpunkt når statlege investeringsprosjekt på over 750 mill. kroner skal gjennomførast. KS-ordninga inneber i dag at KS1 blir brukt som avgjerdgrunnlag i regjeringa, og KS2 blir brukt som grunnlag for stortingsvedtak. Denne medlemen meiner KS-ordninga bør evaluerast for å sjå om det er andre måtar å organisera arbeidet på for å sikra ei effektiv framdrift og best mogleg avgjerdgrunnlag.

Komiteen registrerer også at innstramming i praksisen ved motsegn i liten grad påverkar planleggingstida i dei prosjekta der legitime interesser står mot kvarandre, og at planprosessar kan bli forlenga med fleire år fordi motstridande omsyn og interesser ikkje blir løyste gjennom kommunane si planbehandling.

Medlemen i komiteen frå Senterpartiet meiner statlege instansar må samordne arbeidet med motsegn for å redusera planleggingstida. Eit anna alternativ kunne vore å gie planmynde til fylka i staden for til staten, eller interkommunale løysingar. Denne medlemen vil peika på dei utfordringane Riksrevisjonen i denne samanheng har peika på i ein annan rapport, Dokument 3:7 (2018–2019) om undersøkinga av handsaminga av motsegner i plansaker.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemen frå Senterpartiet, viser til at statleg plan blir brukt oftare, men er samde med Riksrevisjonen i at bruken av statleg plan framleis er for låg, og at det kan vera målkonflikt mellom auka bruk av statleg plan og auka kommunalt sjølvstyre. Når kommunane som planmyndigheit ikkje er bundne av tidlegare planvedtak, og staten ikkje trer inn som planmyndigheit, kan store veg- og bane-prosjekt forlengast med mange år.

Medlemeren i komiteen frå Senterpartiet syner til at det er kommunane gjennom det kommunale sjølvstyret som er planmyndigheit, og meiner ein så langt det er mogleg skal ta avgjerd i kommunale spørsmål så nær innbyggjarane som mogleg. Bruk av statleg plan er, og bør difor berre vera, ei unntaksordning. Ein statleg plan bør berre vera aktuelt når særlege samfunnsomsyn krev ei rask gjennomføring av planprosessen, eller når kommunane sjølve opnar for det. Mellom anna gjeld dette ved større prosjekt som vedkjem fleire kommunar og/eller fylke, der det er store interessekonfliktar mellom partane. I all hovudsak bør statleg plan vera ei friviljug ordning.

Komiteen sluttar seg til Riksrevisjonen, som meiner at det er kritikkverdig at ikkje staten går aktivt inn og avklarar der planleggingsprosessar for viktige samferdselstiltak stoppar opp.

Komiteen er samd med Riksrevisjonen i at Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet må sørgja for betre samanheng mellom planprosessane og prioritering i nasjonal transportplan og budsjettproposisjonane, og at ein i større

grad må setja fristar for planleggingstida for dei enkelte prosjekta.

Komiteen er tilfreds med at statsrådene for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet begge vil følgja Riksrevisjonen sine tilrådingar med sikte på å redusere planleggingstida.

Komiteen vil peika på at større måloppnåing på dette feltet også er avhengig av betre samordning mellom dei to departementa. I tillegg må vidare tiltak koordinerast også med Finansdepartementet, som har ansvaret for ordninga med statleg utgreiing og ekstern kvalitetssikring av konseptval, kostnadsoverslag og styringsunderlag for store investeringsprosjekt.

### 3. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:4 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter – vert lagt ved møteboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. januar 2019

**Dag Terje Andersen**

leiar

**Magne Rommetveit**

ordførar