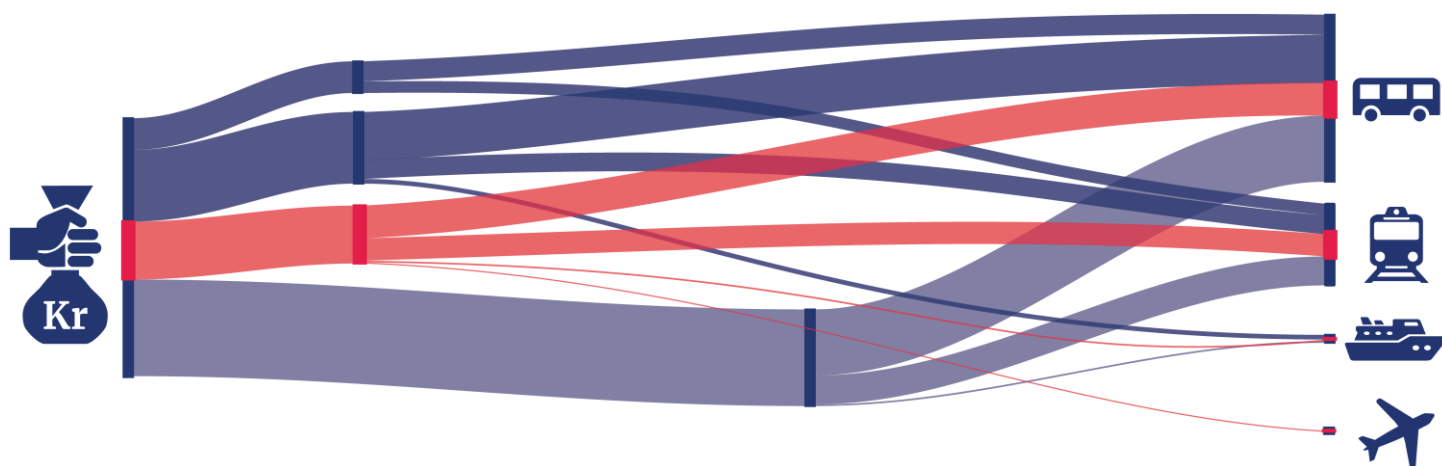


Riksrevisjonens rapport om sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)

Rapportert i Dokument 1 (2022–2023)



Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9**
- **INTOSAls standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Mål og problemstillinger	8
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
2.1	Dokumentanalyse	9
2.2	Intervju.....	10
2.3	Gjennomgang av utvalgte prosjekter	10
3	Revisjonskriterier	12
3.1	Hovedmål for transportpolitikken.....	12
3.2	Effektiv ressursbruk.....	12
3.2.1	Vurderinger av nytte og kostnader for samfunnet.....	12
3.2.2	Krav om utredning	13
3.3	Etterprøvbarehet og sporbarhet	14
4	Arbeidet med NTP 2022–2033	15
4.1	Fordeling av økonomiske rammer.....	15
4.2	Omlegging av NTP-prosessen	15
4.3	Faglige innspill til NTP gjennom oppdrag og svar.....	16
4.4	Forholdet mellom prioriteringer i NTP og gjennomføring	17
5	Hvordan kommer prosjekter inn i NTP?	18
5.1	Valg og prioriteringer i transportplanleggingen	18
5.2	Eksempler på investeringsprosjekters historikk	20
6	Dokumentasjon og etterprøvbarehet av faglige begrunnelser og valg som utgjør grunnlaget for NTP	22
6.1	Identifisering og vurdering av transportbehov	22
6.1.1	Statens vegvesen.....	22
6.1.2	Jernbanedirektoratet	23
6.1.3	Kystverket.....	24
6.1.4	Luftfart	25
6.2	Statens vegvesen og Jernbanedirektoratets vurdering av behov for KVV	26
6.2.1	Statens vegvesen.....	26
6.2.2	Jernbanedirektoratet	27
6.2.3	Eksempler på prosessen fra et transportbehov til KVV	28
6.3	Faglig prioritering til NTP.....	29
6.3.1	Oppdrag 1 om optimalisering	29
6.3.2	Oppdrag 9 om prioriteringer	31
7	Vurderinger	37
7.1	Transportvirksomhetene dokumenterer i liten grad sine tidlige valg og prioriteringer	37

7.1.1	Transportbehov blir kartlagt og dokumentert	37
7.1.2	Prioriteringene av transportbehov som utredes videre, er i liten grad dokumentert	37
7.1.3	Prioriteringene av innspill til nye KVVU-er er i liten grad dokumentert.....	38
7.2	Det er lite sporbart hvilke avveininger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene	38
7.2.1	Investeringsprosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet er beregnet.....	39
7.2.2	Dokumentasjonen viser i liten grad hvordan andre hensyn og investeringsprosjektenes måloppnåelse er vurdert og sammenliknet	39
7.3	Sporbarheten i NTP-prosessen er i liten grad ivarettatt.....	40
8	Referanseliste.....	41

Tabelloversikt

Tabell 1	Indikatorer for måloppnåelse	32
----------	------------------------------------	----

Figuroversikt

Figur 1	Fordeling av økonomiske rammer i NTP 2022–2033	15
Figur 2	Faglige og politiske valg og prioriteringer i transportplanleggingen	18
Figur 3	Virkningstabell i svar på oppdrag 9 fra banesektoren.....	35

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Historikk for utvalgte investeringsprosjekter	20
Faktaboks 2	Fra transportbehov til KVVU	28

Ordliste og forkortelser

Effektpakker (jernbane)

For å sikre at transporttilbudet på jernbanen utvikles på en helhetlig måte, opereres det med pakker der infrastruktur, rutemodell/togtilbud og togmateriell henger sammen. En slik pakke kalles en effektpakke og inneholder alle grep som må til for å realisere en effekt for de reisende og/eller vareeierne.

Farled

Farledene er ruter for skipstrafikken som går innaskjærs, og består som regel av hoved- og bileder. Farledene er definert på bakgrunn av hva som regnes som de sikreste rutene for ferdsel på sjøen.

Kommunedelplan (KDP)

I KDP fastsettes blant annet trasé, antall felt eller spor, tunnelstrekninger, lokalitet for havn og tilstøtende infrastruktur. Kommunen er i utgangspunktet planmyndighet, men staten kan også inntre som øverste planmyndighet, såkalt «statlig plan».

Konseptvalgutredning (KVU)

En statlig, faglig utredning av et tiltak i en tidlig fase som skal gjennomføres for alle statlige investeringsprosjekter med en kostnadsramme som overstiger 1 milliard kroner. Beløpet økte fra 750 millioner kroner i 2019, jf. rundskriv R-108/19. Hensikten med en KVU er å vurdere ulike konseptuelle løsninger for det definerte transportbehovet. KVU-en utreder om det skal startes planlegging etter plan- og bygningsloven, og anbefaler konsept. Normalt sendes KVU-en på høring til kommuner og andre berørte, men det er ikke et krav. En KVU skal kvalitetssikres av eksterne uavhengige konsulenter (KS1).

Korridor/transportkorridor

I NTP defineres åtte nasjonale transportkorridorer som de viktigste ferdselsårene i Norge. De åtte korridorene er: Oslo–Svinesund/Kornsjø (korridor 1), Oslo–Ørje/Magnor (korridor 2), Oslo–Grenland–Kristiansand–Stavanger (korridor 3), Stavanger–Bergen–Ålesund–Trondheim (korridor 4), Oslo–Bergen/Haugesund (korridor 5), Oslo–Trondheim, med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund (korridor 6), Trondheim–Bodø, med armer til svenskegrensen (korridor 7) og Bodø–Narvik–Tromsø–Kirkenes (korridor 8). Hensikten med inndelingen er å kartlegge store transportstrømmer, vurdere transportbehov, se transportformer i sammenheng innenfor større geografiske områder, og å få et mer helhetlig perspektiv i transportplanleggingen.

KS1/KS2

En ekstern kvalitetssikring av henholdsvis konseptvalg (KS1), styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) skal gjennomføres for prosjekter som har et kostnadsoverslag (styringsramme) som overstiger 1 milliard kroner.

Oppdrag	Det faglige underlaget til Nasjonal transportplan 2022–2033 ble utarbeidet gjennom at Samferdselsdepartementet ga transportvirksomhetene oppdrag gjennom oppdragsbrev. Alle oppdragene (1–9) blir omtalt i underkapittel 4.3.
Oppdrag 1	I oppdrag 1 ble transportvirksomhetene bedt om å optimalisere ved å gjennomgå sin samlede ressursbruk for å redusere kostnader og øke nytten for alle deler av virksomheten.
Oppdrag 9	I oppdrag 9 ble virksomhetene bedt om å prioritere all sin ressursbruk i perioden 2022–2033.
Perspektivmeldingen	En melding til Stortinget fra Finansdepartementet der viktige utfordringer for norsk økonomi, offentlige finanser og videreføring av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv drøftes. Meldingen legges normalt fram hvert fjerde år.
Porteføljestyling	Arbeidsmetodikk som består av å definere, balansere og styre en virksomhets samlede prosjekter på en måte som bidrar til å nå virksomhetens mål.
Prosjektoptimerende analyse	I oppdrag 1 om optimalisering ble virksomhetene bedt om å gjennomføre en prosjektoptimerende analyse av investeringsprosjektene sine. Optimalisering handler om å øke nytten og redusere kostnadene ved et prosjekt gjennom for eksempel å endre arbeidsmetoder, konseptuelle valg, gjensidige avhengigheter, prosjektenes avgrensinger eller eksterne tilbyderes bidrag i prosjektet.
Ramme A / Ramme B	I forbindelse med besvarelsen av oppdrag 9 ble transportvirksomhetene bedt om å prioritere sin samlede ressursbruk innenfor to beregningstekniske økonomiske rammer: ramme A og ramme B. Ramme A tilsvarte en videreføring av bevilgningene til NTP-formål i statsbudsjettet i 2020, mens ramme B tilsvarte en videreføring av den gjennomsnittlige årlige rammen i NTP 2018–2029.
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Det skal gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser av store offentlige tiltak, herunder samferdselstiltak. Analysene skal gi systematisk og mest mulig sammenlignbar informasjon om fordeler og ulemper ved tiltakene, både for samfunnet som helhet og for enkeltgrupper. Et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom de prissatte virkningene er større enn kostnadene ved utbygging og drift. Netto nytte per budsjettkrone (NNB) er et relativt mål på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og uttrykker hva samfunnet får igjen per krone brukt av det offentlige budsjettet.
Statens prosjektmodell	En modell som definerer bruken av KVV, KS1 og KS2 for statlige investeringsprosjekter over 1 milliard kroner (300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Modellen beskrives i Finansdepartementets rundskriv R-108/19 <i>Krav til</i>

utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Rundskrivet presiserer krav til utredning, planlegging og styring av store statlige investeringer.

Store prosjekter

I denne revisjonen defineres store prosjekter/investeringsprosjekter som prosjekter som omfattes av statens prosjektmodell. Se egen forklaring av statens prosjektmodell.

Tilbudsutvikling (jernbane)

Tilbudsutvikling for jernbane omfatter utvikling og forbedring av togtilbudet for reisende og godstransporten på jernbane. Tilbudsutviklingen foregår trinnvis og omfatter en beskrivelse av mulige togtilbud, tilbudskonsepter og andre faktorer som må være på plass for å realisere et forbedret togtilbud. Slike faktorer kan for eksempel være signalanlegg, lengde på perronger, kjøretøy og hensetting av togmateriell.

Tiltakspakke (Kystverket)

En tiltakspakke for Kystverket omfatter geografiske områder i sjøen med trafikale avhengigheter og/eller geografisk nærhet. En tiltakspakke kan bestå av flere ulike typer tiltak, og sammensetningen er gjort med hensyn til operativ gjennomføring.

Transportbehov

Transportplanleggingen som foregår i virksomhetene, tar utgangspunkt i konkrete behov som kan løses gjennom ulike tiltak. Et transportbehov kan utløses av konkrete hendelser, for eksempel skred/ras, flom eller ulykker, eller behov som følger av samfunnsutviklingen.

Transportvirksomhet

Virksomhetene som blir omtalt som transportvirksomhetene, er Avinor AS, Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Statens vegvesen og Nye Veier AS. Transportvirksomhetene er organisert på ulike måter og har ulike roller i arbeidet med det faglige grunnlaget til NTP.

Trasé

En trasé er en konkret veilinje eller jernbanelinje, eventuelt en farled, som angir den geografiske plasseringen i terrenget.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nasjonal transportplan (NTP) er planen for utvikling av det samlede systemet for vei-, jernbane-, luft- og sjøtransport i Norge. NTP oversendes Stortinget i en melding. Planen gir rammene for utviklingen av transportsystemet og -tilbudet i en tolvårsperiode og legger spesiell vekt på prioriteringer de første seks årene. Den økonomiske rammen i NTP har økt fra 322 til 1 200 milliarder kroner fra planperioden 2010–2019 (tiårsperiode) til planperioden 2022–2033 (tolvårsperiode). NTP rulleres hvert fjerde år. Den gjeldende NTP-en, jf. Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, ble lagt fram våren 2021.

I statsbudsjettet for 2022 ble det foreslått å bevilge om lag 81,5 milliarder kroner til tiltak i NTP.

Det er Samferdselsdepartementet, sammen med Nærings- og fiskeridepartementet, som har det overordnede ansvaret for å utvikle transportnettet i Norge. Transportvirksomhetene Avinor AS, Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Statens vegvesen utarbeider det faglige grunnlaget til NTP på oppdrag fra departementene.¹

Investeringsprosjekter som gjøres på samferdselsområdet, er viktige for samfunnet. De økonomiske ringvirkningene som følger av utbyggings-/trasévalg, er store, og infrastrukturen har lang levetid. Investeringene har også betydelige konsekvenser for klima og miljø. Videre har samferdselsprosjektene stor innvirkning på samfunns- og næringsutviklingen både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Det er mange som ønsker nye satsinger på infrastruktur. Samtidig er det forventet at handlingsrommet i norsk økonomi vil være begrenset i årene framover. Det er derfor viktig at det stilles krav til effektiv ressursbruk, og at det foreligger et godt grunnlag for å gjøre riktige valg og prioriteringer. En åpen og sporbar prosess der det er tydelig hvilke avveininger og vurderinger som er gjort, bør ligge til grunn for en beslutning om å bruke store offentlige ressurser.

Forskere har pekt på at beskrivelsene av samferdselsprosjekter i NTP er sparsomme, at kost-nytte-analyser er mangelfulle, og at drøftinger av måloppnåelse og fordelingsvirkninger er beskjedne.² Det er også vist til at den tidlige fasen av transportvirksomhetenes planlegging – der samfunnsbehov utredes og ideer tar form – er lite utredet. Når det gjøres prioriteringer, kan det derfor være vanskelig å spore bakgrunnen for hvilke hensyn som blir vektlagt.³

¹ Bane NOR SF ble et fullverdig medlem av styringsgruppen for NTP fra og med oppdrag 9 og mottok ikke oppdragene 1–8. Jernbanedirektoratet involverte imidlertid Bane NOR SF etter behov i sine svar på disse oppdragene.

² Jf. Concept arbeidsrapport 2019-1, *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske og svenske transportplaner. En sammenlikning av Nasjonal transportplan 2018–2029 og Nasjonal plan for transportsystemet 2018–2029*, Morten Welde og Ole Henning Nyhus.

³ Jf. Concept-rapport nr. 43, *Norsk vegplanlegging. Hvilke hensyn styrer anbefalingene?* Arvid Stand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren, Askill Harkjerr Halse.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om samferdselsmyndighetenes grunnlag for prioriteringer i Nasjonal transportplan er etterprøvbare.

Med etterprøvbare mener vi at det er mulig å finne tilbake til hvilke avveininger og vurderinger som ligger til grunn for prioriteringene som transportvirksomhetene gjør.

Målet med undersøkelsen blir belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. Hvordan kommer prosjekter inn i Nasjonal transportplan?
2. Er prioriteringene dokumentert og begrunnet?

Gjennom problemstilling 1 belyser vi hvordan initiativ til nye samferdselsprosjekter oppstår, og beskriver prosessen fra et behov er identifisert til et prosjekt blir prioritert i Nasjonal transportplan med oppstart i den første seksårsperioden av planen. Gjennom problemstilling 2 undersøker vi hvilke beslutninger som er tatt, og i hvilken grad vurderinger og avveininger som ligger til grunn for disse, er etterprøvbare.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført en dokumentanalyse og intervjuer/møter. I tillegg er det gjort en grundigere gjennomgang av utvalgte prosjekter i form av både dokumentanalyse og intervjuer.

Undersøkelsesperioden er i hovedsak fra 2017 til 2021 og omhandler investeringsprosjektene⁴ som er prioritert i den første seksårsperioden i Nasjonal transportplan 2022–2033. Når det gjelder de utvalgte prosjektene, går undersøkelsesperioden lenger tilbake i tid fordi det har vært et mål å finne ut når og hvordan de prioriterte prosjektene i NTP 2022–2033 oppstod. For flere av prosjektene som omtales i planen hadde utredning og planlegging startet før 2017.

Virksomhetene som er involvert i arbeidet med NTP, er Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Bane NOR, Nye Veier AS og Avinor AS. I denne undersøkelsen har vi i all hovedsak sett på arbeidet til henholdsvis Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket ettersom disse etatene har et særlig ansvar for transportplanlegging innenfor sine sektorer. Gjennom det løpende arbeidet med transportplanlegging og utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for NTP, legger de også størst føringer for hvilke prosjekter som kan komme inn i NTP.

Vi startet datainnsamlingen i april 2021 og avsluttet den i april 2022.

2.1 Dokumentanalyse

For å besvare problemstillingene har vi gjennomført en dokumentanalyse som omfatter

- Nasjonal transportplan (NTP) 2022–2033
- relevante proposisjoner og stortingsmeldinger
- underlagsmaterialet til NTP 2022–2033, blant annet
 - oppdragsbrev fra departementet og transportvirksomhetenes svar
 - interne dokumenter fra Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket som utgjør grunnlaget for svarene deres på oppdragene fra departementet
 - referater fra møter i styringsgruppen for NTP 2022–2033
- Statens vegvesens og Jernbanedirektoratets brev til Samferdselsdepartementet med innspill til behov for nye KVVU-er til NTP 2022–2033 og NTP 2026–2037, samt interne dokumenter som viser hvordan sakene ble behandlet i virksomhetene før de sendte sine svar.
- høringsbrev og svar fra høringen om underlaget til NTP 2022–2033
- virksomheters svar på oppdrag fra departementet, særlig oppdrag 9 om prioriteringer og oppdrag 1 om optimalisering (se ordforklaringer).

I denne undersøkelsen har vi rettet særlig oppmerksomhet mot oppdrag 9 fordi det er i forbindelse med dette oppdraget at transportvirksomhetene har gjort sine faglige prioriteringer av investeringsprosjekter for oppstart i den første seksårsperioden av NTP 2022–2033. Vi har også sett nærmere på oppdrag 1, der virksomhetene valgte ut prosjekter som skulle gjennomgå en prosjektoptimerende analyse.

Dokumentanalysene har vi gjennomført ved å bruke datamaskinassistert programvare for kvalitativ dataanalyse (NVivo).

Vi har bedt Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket om å sende oss ledermøtereferater og underlagsmateriale som viser virksomhetens behandling ved utvalgte beslutningspunkter i NTP-

⁴ I NTP omtales investeringer på vei som investeringsprosjekter/prosjekter, på bane som effektpakker, på kyst som farledstiltak og innenfor luftfarten som investeringer i lufthavner.

prosessen. Vi har bedt Vegvesenet og Jernbanedirektoratet om det samme med hensyn til deres innspill til departementet om KVVU eller fritak for KVVU. Når vi i undersøkelsen viser til at vurderinger og avveininger ikke er dokumentert, innebærer det at virksomhetene ikke har framlagt dokumentasjon der det framgår hvilke vurderinger og avveininger de har gjort.

2.2 Intervju

Vi har gjennomført intervjuer med Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet (Kystseksjonen), Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Bane NOR, Nye Veier AS og Avinor AS.

I intervjuene med departementene har vi innhentet informasjon om

- organiseringen av NTP-prosessen
- transportpolitiske mål, transportplanlegging og hvordan transportbehov identifiseres
- hvordan økonomiske rammer fastsettes og fordeles
- samfunnsøkonomiske analyser og ikke-prissatte virkninger
- hvordan transportsektorene samordner seg i NTP-prosessen

I intervjuer med Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket har vi innhentet informasjon om

- deres rolle i NTP-prosessen
- synspunktene deres på, og erfaringene deres med, NTP-prosessen før og nå
- transportplanlegging og hvordan transportbehov identifiseres
- hvordan de har arbeidet med innspill til nye KVVU-er
- hvordan de har arbeidet med innspill til NTP 2022–2033 som svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, særlig svar på oppdrag 1 og 9, se beskrivelse i underkapittel 2.1.

Basert på informasjon fra intervjuene og dokumentanalysen utarbeidet vi prosessbeskrivelser for Statens vegvesens, Jernbanedirektoratets og Kystverkets arbeid med transportplanlegging og det faglige grunnlaget til NTP. Virksomhetene har verifisert prosessbeskrivelsene.

I tillegg intervjuet vi Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS for å belyse

- deres rolle i NTP-prosessen
- deres synspunkter på og erfaringer med NTP-prosessen før og nå

2.3 Gjennomgang av utvalgte prosjekter

For å ytterligere belyse problemstilling 2, har vi også gjort en grundigere undersøkelse av et utvalg prosjekter. Nærmere bestemt har vi undersøkt om det er mulig å finne ut hvordan disse prosjektene oppstod, og hvorfor de ble prioritert i NTP. Videre har vi undersøkt om det er mulig å finne tilbake til hvilke hensyn som ble vektlagt da prioriteringene ble gjort. Vi har i tillegg hatt som mål å belyse valg, prioriteringer og avveininger som ble gjort internt i virksomhetene før de ga innspill til behov for nye KVVU-er. Prosjektene har vi brukt som konkrete eksempler for å illustrere prosessen.

Det er valgt ut tre investeringsprosjekter på veg og bane som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode i NTP 2022–2033, jf. tabell 12.2 i NTP 2022–2033:

- Ådland–Svegatjørn (Hordfast)
- FRE 16 (fellesprosjektet E16 og Ringeriksbanen)

- Ålesund–Molde (Møreaksen)

Prosjektene ble valgt ut fra kriteriene økonomisk vesentlighet og geografi. Sektorene vei og bane omfatter om lag 95 prosent av investeringsrammen for prosjekter som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode av NTP 2022–2033, og de utvalgte prosjektene er blant prosjektene med høyest kostnadsanslag. De er i tillegg geografisk spredt.

Ettersom utredningsprosessene er lange, er det lenge siden virksomhetene identifiserte de prioriterte prosjektene i tabell 12.2 og meldte dem inn som transportbehov. For å kunne få tilgang til kilder med informasjon om transportutløsende behov og informasjon om tidlig utredning valgte vi også ut noen nyere prosjekter. Prosjektene ble valgt blant Statens vegvesens og Jernbanedirektoratets forslag til nye KVVU-er til NTP 2022–2033.

Prosjektene vi valgte, er

- KVVU Hovedbanen Nord
- KVVU Kongsvingerbanen
- KVVU Orkdalsregionen
- KVVU Ny by Bodø – transportsystemer
- KVVU Ålesundtunnelene

Undersøkelsen ble gjennomført med intervjuer og dokumentanalyse; Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet pekte ut intervjuobjekter som har god kjennskap til alle de utvalgte prosjektene. Før intervjuene ble gjennomført, ble det gjennomført analyse av dokumenter fra den skriftlige dialogen mellom Samferdselsdepartementet og virksomhetene om prosjektene, blant annet innspill om behov for nye KVVU-er og utfordringsnotater. KVVU og KS1 ble også gjennomgått for de av prosjektene som hadde ferdigstilt dette.

3 Revisjonskriterier

3.1 Hovedmål for transportpolitikken

Ifølge Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033* er det overordnede og langsiktige målet i samferdselspolitikken et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050. Underordnet hovedmålet er det fem likestilte mål som gir retning for hvordan ressursene skal brukes framover:

- mer for pengene
- effektiv bruk av ny teknologi
- bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- nullvisjon for drepte og hardt skadde
- enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet

Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (NTP) er det sentrale dokumentet for langsiktig planlegging i transportsektoren. I meldingen beskrives det hvordan transportnettet skal utvikles for å nå det overordnede og langsiktige målet for samferdselspolitikken. Videre blir det gjort prioriteringer av den statlige ressursbruken på drift og vedlikehold og investeringer i det nasjonale transportnettet. Bevilgninger til konkrete investeringer og drift og vedlikehold skjer gjennom Stortingets budsjettbehandling.

Arbeidet med transportplanen for 2022–2033 er organisert på en annen måte enn arbeidet med tidligere transportplaner. Målet med den nye organiseringen har blant annet vært å sikre en mer overordnet og strategisk plan, med større vekt på å identifisere og prioritere de viktigste transportutfordringene.

3.2 Effektiv ressursbruk

3.2.1 Vurderinger av nytte og kostnader for samfunnet

Ressursbruken til offentlige virksomheter skal være effektiv. For at ressursbruken i samferdselssektoren skal kunne være det, må de samferdselsprosjektene som gir de beste og mest samfunnsøkonomisk lønnsomme løsningene på transportbehovene gjennomføres.

Effektiv ressursbruk i samferdselssektoren innebærer at investeringene i tiltak for å løse utfordringene i transportsystemet må vurderes opp mot hvilken nytte disse antas å ha. Det har i lang tid vært et uttalt mål å prioritere prosjekter som gir størst gevinst for samfunnet sett i forhold til kostnadene. Målet innebærer at samfunnsøkonomiske analyser utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget. I arbeidet med NTP for 2022–2033 ble det også uttalt at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skulle vektlegges sterkere i prioriteringen av samferdselsprosjekter.

I de samfunnsøkonomiske analysene beregnes tiltakets kostnader opp mot tiltakets forventede framtidig nytte. Det framgår av Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033* at samfunnsøkonomiske analyser synliggjør konsekvenser for berørte grupper i samfunnet og gjør det mulig å sammenlikne virkninger av ulike tiltak. Ifølge stortingsmeldingen er de samfunnsøkonomiske analysene et viktig verktøy for at det offentliges ressursbruk skal være effektiv og rettes inn der hvor utfordringene er størst. Dette gjelder selv om det er knyttet usikkerhet til disse.⁵

⁵ Usikkerheten dreier seg blant annet om framtidig transportetterspørsel, teknologisk utvikling og samfunnets reelle kostnader ved klimagassutslipp og tap av natur.

Hovedmålene for transportpolitikken er politiske. Det betyr at måloppnåelsen for et tiltak ikke nødvendigvis vil innebære positiv netto nytte. I forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan for 2018–2029 uttalte transportkomiteen at samfunnsøkonomiske analyser gir nyttige perspektiver på prosjekter, men at de ikke kan være det eneste beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke. Komiteen pekte på at det kan være krevende å prissette alle effekter av et prosjekt, og viste til at det særlig gjelder ringvirkninger av prosjekter der regioner blir vesentlig forstørret, eller av prosjekter som medfører vesentlige byutviklingsfordeler.

I forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan for 2022–2033 uttalte transportkomiteen at fellesskapets midler bør forvaltes på best mulig måte. Komiteen pekte på at det i en tid med raske teknologiske endringer er viktig at vi ikke låser oss til gårsdagens svar og gjør feilinvesteringer.

I Nasjonal transportplan for 2022–2033 vises det til Ekspertutvalget for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur (Teknologiutvalget). Utvalget har advart om at det er betydelig fare for feilinvesteringer i transportsektoren hvis vi ikke klarer å vektlegge hvilke mobilitetsbehov som skal møtes, samtidig som vi har en åpen tilnærming til å velge transportløsninger. Utvalget har anbefalt en stresstest av hele porteføljen i Nasjonal transportplan for å identifisere hvor det er fare for feilinvesteringer.

3.2.2 Krav om utredning

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), *lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentlighetsloven), *lov om arkiv* (arkivloven) og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper skal sikre en åpen og transparent forvaltning.

Forvaltningsloven skal gi forvaltningens avgjørelser legitimitet og bidra til at borgerne og privat virksomhet har tillit til forvaltningen. I forvaltningsloven er det nedfelt et krav om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før de treffer et vedtak. *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen) er en operasjonalisering av dette kravet, og formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Regelen om utredningsplikt kan være uttrykk for et krav til beslutningsgrunnlaget, men kan også ses som et middel til å få oppfylt de krav som skal stilles til beslutningsgrunnlaget. Det er derfor ikke noe skarpt skille mellom krav til beslutningsgrunnlaget og utredningsplikten.

Av utredningsinstruksen framgår det at det er viktig at statlige beslutninger er velbegrunnede og gjennomtenkte. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger, eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom

- å identifisere alternative tiltak
- å utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- å involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- å samordne berørte myndigheter

Det er satt særlige krav til styring, dokumentasjon og oppfølging av store statlige prosjekter. Målet med statens prosjektmodell er å unngå feilinvesteringer og sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Modellen stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter med en anslått kostnadsramme på over 1 milliard kroner skal utredes.

Fra 21. september 2019 er kravene til utredning av store statlige investeringer forankret i rundskriv 108/19 fra Finansdepartementet. I rundskrivet blir det spesifisert hvordan kravene til utredning, planlegging og styring som følger av utredningsinstruksen og økonomiregelverket, skal følges opp. Formålet med rundskrivet er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet, og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer.

Rundskrivet angir nærmere krav til problembeskrivelsen, behovsanalysen, innholdet og metoden i konseptvalgutredninger (KVU) og i forprosjektfasen for investeringsprosjekter. Videre i rundskrivet blir krav og prosess for ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) omtalt.

Av utredningsinstruksen framgår det at departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlaget innenfor sin egen sektor. Forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i utredningsinstruksen blir fulgt

Plan- og bygningsloven er et sentralt lovverk for planlegging av prosjekter i samferdselssektoren. Det er der stilt som krav til virksomhetene at det for prosjektene som foreslås prioritert i den første seksårsperioden i NTP som hovedregel har vedtatt kommunedelplan.

3.3 Etterprøvbarhet og sporbarhet

De ulovfestede reglene for forvaltningen er ikke nedfelt i en formell lov, men er blant annet en følge av langvarig rettspraksis. De ulovfestede reglene skal i hovedsak hindre

- at det blir tatt utenforliggende hensyn i saksbehandlingen
- at det forekommer usaklig forskjellsbehandling
- at avgjørelsene er urimelige eller vilkårlige

Det er viktig at saksbehandlingen og vurderingene som gjøres, er basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene kan etterprøves. Med etterprøvbarhet menes at det i ettertid kan være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt.

Forvaltningsloven inneholder flere krav til skriftlighet og dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere sitt eget arbeid i ettertid.

Formålet med arkivloven er blant annet å sikre at rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Offentlige organer plikter å ha et arkiv, og dette skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtiden og ettertiden.

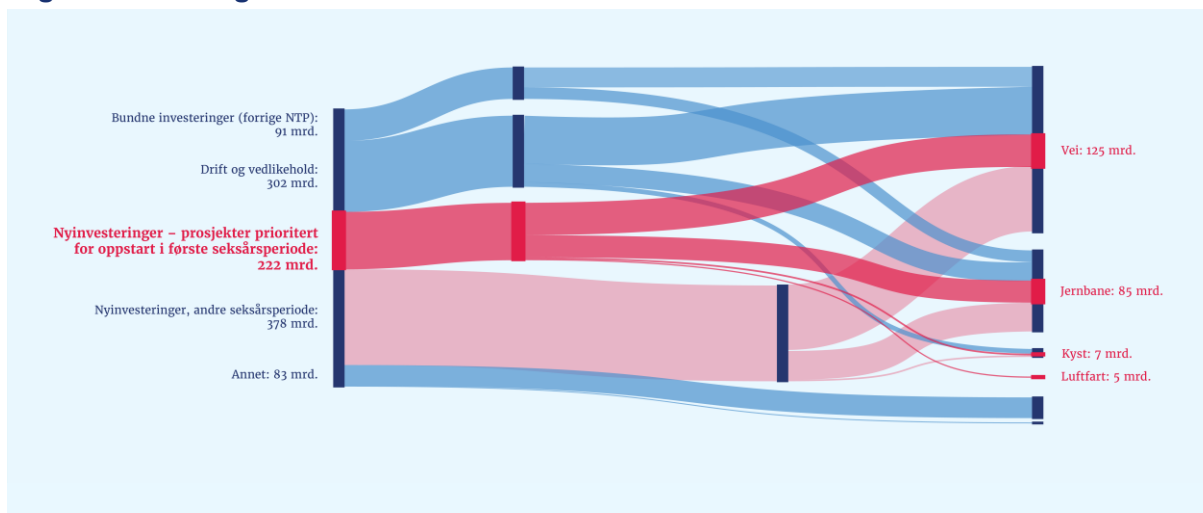
Av ovennevnte kan vi oppsummere at en beslutning er etterprøvbar og sporbar dersom

- det framkommer hvilken beslutning som er tatt
- det framkommer hvorfor denne beslutningen er tatt
- det framkommer hvem som har tatt beslutningen

4 Arbeidet med NTP 2022–2033

4.1 Fordeling av økonomiske rammer

Figur 1 Fordeling av økonomiske rammer i NTP 2022–2033



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av tall fra Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*.

Den totale planrammen i NTP 2022–2033 er 1 200 milliarder kroner, og av disse er det lagt opp til at om lag 124 milliarder kroner skal finansieres gjennom bompenger. Figur 1 viser hvordan de statlige investeringene i NTP dvs. uten bompengandelen – totalt 1 076 milliarder kroner – skal fordeles. Nyinvesteringene i tolvårsperioden utgjør totalt 600 milliarder kroner, og 222 milliarder kroner av disse er fordelt på konkrete investeringsprosjekter med oppstart i den første seksårsperioden av planen.

Figur 1 viser at investeringene til prosjekter som er prioritert for oppstart i den første seksårsperioden av transportplanen fordeles med om lag 56 prosent til vei, 38 prosent til jernbane, 3 prosent til kystforvaltning og 2 prosent til lufthavner. I NTP 2022–2033 ble det prioritert 81 nye prosjekter innenfor vei, sjø, luft og bane med oppstart i den første seksårsperioden.

Flertallet av Kystverkets prioriterte prosjekter i NTP har en anslått kostnad på mellom 100 og 400 millioner kroner. Innenfor luftfart er det to prosjekter, og den største investeringen av disse har en anslått kostnad på 2,85 milliarder kroner. De største investeringsprosjektene i NTP er innenfor vei og bane. De største enkeltprosjektene er henholdsvis Ådland–Svegatjørn (Hordfast) med 37,7 milliarder kroner, Fellesprosjektet E16 og Ringeriksbanen med 25,2 milliarder kroner og Ålesund–Molde (Møreaksen) med 24,3 milliarder kroner.⁶

4.2 Omlegging av NTP-prosessen

Arbeidet med NTP 2022–2033 har vært gjennomført på en annen måte enn arbeidet med tidligere transportplaner. De viktigste endringene har vært

- at styringsgruppen for arbeidet ble ledet av Samferdselsdepartementet
- at det faglige grunnlaget for NTP ble utformet av transportvirksomhetene som svar på en rekke oppdrag fra Samferdselsdepartementet

⁶ Tallene inkluderer bompenger, jf. Meld. St. 20 (2022–2033) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, tabell 12.2.

Arbeidet med NTP 2022–2033 ble ledet av en styringsgruppe bestående av departementsråden og ekspedisjonssjefer i Samferdselsdepartementet og virksomhetslederne fra Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Bane NOR SF, Kystverket, Avinor AS og Nye Veier AS.

Samferdselsdepartementet uttaler i intervju at omleggingen av NTP-arbeidet innebærer at departementet har hatt en tydeligere styring av prosessen med NTP 2022–2023 sammenliknet med tidligere transportplaner. Målet med den nye organiseringen har vært å sikre en mer overordnet og strategisk plan.

I NTP 2022–2033 ble det i tillegg

- innført porteføljestyling
- lagt om til å omtale muligheter i korridoren i andre seksårsperiode av planen, mot tidligere konkrete prioriteringer av enkeltprosjekter

Det framgår av NTP 2022–2033 at porteføljestyling er innført for å gi et større handlingsrom til å endre omfanget av og rekkefølgen på prosjektene som presenteres i planen, og at det skal være en konkurranse mellom prosjektene slik de beste tiltakene gjennomføres først.

I tidligere NTP-er har konkrete investeringsprosjekter som det er planlagt å starte opp i andre seksårsperiode, blitt omtalt. I NTP 2022–2033 er det derimot muligheter i hver korridor i andre seksårsperiode som blir omtalt. Samtidig er det presisert at rammene for den enkelte korridor ikke er besluttet. NTP 2022–2033 inneholder ikke en prioriteringsliste over prosjekter i den siste delen av planperioden.

I intervju begrunner Samferdselsdepartementet omleggingen av NTP-prosessen med at plangrunnlaget som tidligere ble spilt inn samlet fra transportvirksomhetene ett år før NTP skulle legges fram, i for stor grad ble oppfattet som selve transportplanen. Departementet ønsket å flytte mer av planarbeidet og de faglige diskusjonene til departementsnivå. Samtidig ønsket de å styrke arbeidet med kostnadsstyring for å få mest mulig transport og infrastruktur for pengene. I tillegg har det ifølge departementet vært viktig å få fylkeskommuner og det politiske nivået tettere koblet på arbeidet med planen i en tidlig fase. Departementet viser også til at den raske teknologiske utviklingen gjør det viktig for departementet å delta tidlig i prosessen.

4.3 Faglige innspill til NTP gjennom oppdrag og svar

Det faglige grunnlaget til NTP 2022–2033 ble utformet gjennom totalt ni deloppdrag fra Samferdselsdepartementet til transportvirksomhetene i perioden fra januar 2019 til oktober 2020. Virksomhetenes svar utgjorde det faglige innspillet til stortingsmeldingen om NTP.

I oppdragene ba departementet om faglige innspill på ulike områder:

- mer infrastruktur for pengene og effektiv ressursbruk – optimalisering (oppdrag 1)
- utviklingstrekk og framskrivinger for person- og godstransport (oppdrag 2)
- utfordringer i transportkorridorer og byområder (oppdrag 3)
- analyseverktøy og forutsetninger for samfunnsøkonomiske analyser (oppdrag 4)
- videre arbeid med byområder, inkludert rammeverk og innretning av byvekstavtaler (oppdrag 5)
- samfunnssikkerhet (oppdrag 6)
- miljø- og klimatilpasning (oppdrag 7)
- trafiksikkerhet (oppdrag 8)
- prioriteringer (oppdrag 9)

I oppdrag 1 ble transportvirksomhetene blant annet bedt om å gjennomgå den samlede ressursbruken sin for å redusere kostnader og øke nytten. Videre ba departementet dem om å gjennomføre en systematisk optimalisering av prosjekter som var aktuelle for prioritering i NTP 2022–2033. For hvert av disse prosjektene skulle virksomhetene beskrive muligheten for kostnadsreduserende og/eller effektiviserende tiltak, samt alternative løsninger. De skulle også beskrive muligheten for å øke nytten til prosjektet. Hensikten med optimaliseringen var å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

I oppdrag 9 ble virksomhetene bedt om å foreslå en prioritering av all ressursbruk i perioden 2022–2033 basert på samfunnsøkonomiske analyser. Prioriteringen skulle rangeres etter netto nytte per budsjettkrone. For den første seksårsperioden ønsket departementet at virksomhetene skulle foreslå konkrete prosjekter/strekninger/effektpakker som kunne løse identifiserte utfordringer i sektoren. For den andre seksårsperioden skulle de foreslå en fordeling av midler mellom korridorer/områder. I tillegg ba departementet virksomhetene om å beskrive – i den grad det var mulig – hvordan prioriteringene bidro til måloppnåelse basert på utvalgte indikatorer.

Alle oppdragene fra Samferdselsdepartementets og alle svarene fra virksomhetene er offentlig tilgjengelige. Sammen med blant annet møteinnkallinger, møtereferater, høringsbrev og hørings svar ligger dette på regjeringens nettside.⁷ I intervju uttaler departementet at de per april 2022 ikke har avgjort om oppdragsformen vil bli den samme ved rulleringen av neste NTP.

4.4 Forholdet mellom prioriteringer i NTP og gjennomføring

I Meld. St. 14 (2021–2022) *Perspektivmeldingen* blir det vist til at politiske mål og planer kan skape sterke forventninger om økte bevilgninger, selv om slike mål og planer ikke er juridisk forpliktende. Planene er likevel ofte viktige redskaper for ressursfordeling og videre arbeid i sektoren de gjelder for, og det kan være vanskelig å avvike fra dem selv når budsjettsituasjonen eller ny kunnskap tilsier det. Perspektivmeldingen peker på at Nasjonal transportplan er et eksempel på en slik plan.

Departementet uttaler i intervju at innføringen av porteføljestyling i NTP 2022–2033 innebærer at transportvirksomhetene underveis i planperioden kan foreslå å endre rekkefølgen på og omfanget av prosjekter og tiltak som gjennomføres innenfor planrammen.

Ifølge NTP 2022–2033 kan optimalisering og endringer i prosjektene få konsekvenser for den prioriterte rekkefølgen. Det betyr at et prosjekt ikke er garantert å bli realisert selv om det står nevnt i transportplanen. I NTP 2022–2033 blir det også presisert at dersom prosjektene ikke blir endret, skal de som i sin helhet ligger inne i første seksårsperiode, fullføres først. Dette for blant annet å ivareta den geografiske balansen som er lagt til grunn i planen. Ifølge planen skal årlige porteføljeprioriteringer være offentlig tilgjengelige.

Samferdselsdepartementet skriver i brev til Riksrevisjonen at investeringsprosjekter som blir prioritert for oppstart i den første seksårsperioden i NTP, som hovedregel skal ha vedtatt kommunedelplan.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/ntp-2022-2033-i-arbeid-ny/nasjonal-transportplan-2022-2033---i-arbeid/id2643246/>

5 Hvordan kommer prosjekter inn i NTP?

I dette kapitlet redegjør vi for prosessene som gjennomføres før prosjekter prioriteres inn i NTP.

Oppsummering

- Transportvirksomhetene gjør valg og prioriteringer på faglig grunnlag før NTP legges fram.
- Valgene og prioriteringene som transportvirksomhetene gjør, har betydning for hvilke prosjekter departementet kan velge mellom når de skal prioritere blant prosjekter i NTP.
- Prosjekter kommer inn i NTP etter planleggings- og utredningsprosesser som kan ha pågått i flere tiår.

5.1 Valg og prioriteringer i transportplanleggingen

Figur 2 viser at det tas faglige og politiske beslutninger i prosessen fra et transportbehov blir identifisert til det eventuelt blir prioritert. Gjennom det løpende arbeidet med transportplanlegging og utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for NTP, tar transportvirksomhetene beslutninger som påvirker hvilke prosjekter som kan prioriteres for oppstart i den første seksårsperioden i NTP. Det er de faglige beslutningene som tas av transportvirksomhetene og arbeidet som leder opp mot disse, som gjennomgås i denne undersøkelsen.

Figur 2 Faglige og politiske valg og prioriteringer i transportplanleggingen



Det faglige grunnlagsarbeidet gjøres i transportvirksomhetene Statens vegvesen, Kystverket, Jernbanedirektoratet, Bane NOR SF, Nye veier AS og Avinor AS. De politiske beslutningene fram mot framleggelsen av NTP skjer i kommunene, på departementsnivå og i regjeringen.

Figur 2 viser hvordan investeringsprosjektene som er prioritert for oppstart i den første seksårsperioden i NTP ofte har vært gjennom lange utrednings- og planprosesser, og at de har vært til politisk behandling på ulike forvaltningsnivåer.⁸ Derfor kan det ofte ta flere tiår fra et transportbehov blir identifisert, til et det blir definert som et prosjekt – og til prosjektet kan bli prioritert i NTP. Etter innføringen av statens prosjektmodell har det vært vanlig praksis at Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet i dialog har besluttet å igangsette en KVVU. Ifølge Samferdselsdepartementet har det også blitt vanlig praksis at disse beslutningene blir forankret i regjeringen.

Samferdselsdepartementet viser til at etter at regjeringen har besluttet hvilket konsept som skal planlegges etter KVVU eller har gitt fritak fra KVVU, er det normalt opp til transportvirksomhetene å beslutte når de vil starte planleggingen etter plan- og bygningsloven. Ifølge Samferdselsdepartementet er det stort lokalt press for å starte planlegging etter plan- og bygningsloven siden dette i hovedsak er en forutsetning for å bli prioritert i NTP.

Den endelige prioriteringen av prosjekter i NTP blir gjennomført etter politisk behandling i regjeringen. Utredninger, arbeid og beslutninger som gjøres av transportvirksomhetene, legger imidlertid føringer for valg av løsning i senere faser. Prosjektens modenhet, det vil si hvor langt de er utredet og planlagt, påvirker hvilke prosjekter politikerne kan velge mellom.

Det framgår av figur 2 at transportvirksomhetene gjør valg og prioriteringer gjennom:

- **Identifisering og vurdering av transportbehov**

Transportplanlegging er en kontinuerlig aktivitet i transportvirksomhetene. Gjennom transportplanleggingen gjør de analyser og utredninger der de identifiserer og kartlegger transportbehov og -problemer.

Virksomhetene gjør i denne forbindelse vurderinger av om behovet skal løses, eventuelt på hvilken måte og om behovet skal utredes videre. Samferdselsdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at dette formelt gjøres i KVVU-arbeidet, og som Samferdselsdepartementet/ Nærings- og fiskeridepartementet til slutt skal ta stilling til om det skal gås videre med eller ikke. Departementet viser til at det imidlertid i en del tilfeller, gjerne i store og krevende prosjekter som fjordkryssinger, kan ha oppstått en idé og pågått politisk påvirkningsarbeid i mange tiår for å få gjennomført tiltaket, uten at dette er forankret i en statlig bestilling. Andre prosjekter kan ha relativt kort «behovs»-historie som tunnelene i Ålesund, se faktaboks 1.⁹

- **Vurdering av behov for KVVU**

Om lag fire–fem år før stortingsmeldingen om NTP legges fram, ber Samferdselsdepartementet Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet om å gi innspill til hvilke KVVU-er som bør igangsettes, eventuelt hvilke det skal gis fritak for. Fritak blir bare gitt dersom utredningsområdet ikke inneholder reelle konseptuelle alternativer. Hvor langt ulike transportbehov har kommet i utredningsprosessen, og hvilke utredninger som er gjort i en tidlig fase, påvirker hvilke innspill virksomhetene kan gi om KVVU-er.

Innspill til nye KVVU-er og eventuelle fritak fra KVVU kommer fra Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. Når det gjelder Kystverket, er de fleste av deres investeringsprosjekter under 1 milliard kroner, som er beløpsgrensen for kravet om utarbeidelse av en KVVU. Innenfor luftfarten er det også relativt få transportbehov som behandles som en del av NTP. Avinor opplyser i intervju at det har sammenheng med at investeringene i sektoren i stor grad blir

⁸ Samferdselsdepartementet opplyser at unntak fra dette er tiltak som følger av lovpålagte krav f.eks. tunnelsikkerhetsforskriften.

⁹ Jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, *Sporbarhet i prioritering av prosjekter til NTP - kommentarer til utkast til rapport*, 14. juni 2022.

finansiert gjennom deres virksomhet. KVVU-er kan bestilles fra regjeringen eller Stortinget uten at disse etatene har foreslått KVVU.

- **Faglig prioritering til NTP**

Transportvirksomhetene gir faglige innspill til stortingsmeldingen om NTP gjennom svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Virksomhetene gir blant annet innspill til hvilke prosjekter som ut fra transportfaglige hensyn bør prioriteres i transportplanen. Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at virksomhetenes svar på oppdragene utgjør det faglige grunnlaget for stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2022–2033.

Gjennom å gjøre valg og prioriteringer, velger transportvirksomhetene bort prosjekter/effektpakker. Prosessen som er illustrert i figur 2, kan likevel ikke uten videre forstås som en trakt, altså en prosess som starter med et bestemt antall prosjekter eller identifiserte behov som gradvis reduseres gjennom virksomhetenes valg og prioriteringer. Dokumentanalysen viser at det har blitt lagt til eller trukket fra prosjekter i prosessen. Det innebærer at utvalget av prosjekter det kan velges blant, ikke alltid er identisk med prosjektene eller effektpakkene som gjenstod etter forrige valg som ble foretatt.

5.2 Eksempler på investeringsprosjekters historikk

De fleste av investeringsprosjektene i NTP har en lang historikk fra transportbehovet ble identifisert, til prosjektet ble prioritert. Vi har innhentet informasjon om hvordan denne prosessen har vært for utvalgte investeringsprosjekter. Vår gjennomgang av prosjektenes historikk viser at prosjekter kommer inn i NTP etter planleggings- og utredningsprosesser som kan ha pågått i flere tiår. Faktaboks 1 viser eksempler på tre store investeringsprosjekter som er prioritert for oppstart i den første seksårsperioden av NTP 2022–2033.

Faktaboks 1 Historikk for tre utvalgte investeringsprosjekter

Hordfast / E39 Ådland–Svegatjørn

Transportbehovet som lå til grunn for Hordfast, ble utredet gjennom Kyststamveitredningen i 1991. Utredningen var en helhetlig gjennomgang av muligheten for en mer effektiv veiforbindelse mellom Kristiansand og Trondheim. I 1990-årene tillot ikke teknologien en fergefri kyststamvei, men i utredningen sto det at det var ønskelig med fergefri E39 hvis teknologien tillot det. I forlengelsen av kyststamveitredningen ble det i 2000 utarbeidet en fylkesdelplan for delstrekningen Stord–Halhjem, hvor transportbehovet for Hordfast ble utredet. På bakgrunn av innspill fra Vegvesenet initierte Samferdselsdepartementet en KVVU for strekningen Aksdal–Bergen i 2010. Regjeringsbeslutningen om valget av konsept og mandatet for videre planlegging av konseptet kom i 2013.

Hordfast ble omtalt i NTP for første gang i 2013, i forbindelse med ambisjonen om fergefri E39. I NTP 2018–2029 ble Hordfast prioritert med oppstart i den siste seksårsperioden, men bompengefinansiering og kostnadsreduksjon kunne gjøre det aktuelt å starte prosjektet allerede i den første seksårsperioden. I NTP 2022–2033 ble Hordfast prioritert med oppstart i den første seksårsperioden.

Møreaksen / E39 Ålesund–Molde

Ideen om en fastlandsforbindelse mellom Molde og omkringliggende øyer ble lansert tidlig i 1980-årene og ble senere en del av kyststamveitredningen. Det som for alvor satte Møreaksen på dagsordenen, var et vedtak fra samferdselsutvalget i fylkeskommunen i 2006 om å få gjennomført et større planarbeid der mange fergefrie fjordkryssinger inngikk. Staten vegvesen

opplyser i intervju at planen for strekningen var ferdig i 2010, og arbeidet med denne trolig var den utløsende faktoren for at Statens vegvesen mottok oppdragsbrevet om en KVV for E39 Ålesund–Bergsøya fra Samferdselsdepartementet i 2010. I 2019 hadde regjeringen tatt en beslutning om trasévalg for alle delstrekningene.

Møreaksen ble første gang nevnt i NTP i 2017. I NTP 2018–2029 ble strekningen prioritert med oppstart i den siste seksårsperioden, men bompengefinansiering og kostnadsreduksjon kunne gjøre det aktuelt å starte opp prosjektet allerede i den første seksårsperioden. Møreaksen ble prioritert med oppstart i den første seksårsperioden i NTP 2022–2033.

Ringeriksbanen

Banen over Sollihøgda ble først omtalt rundt 1860. Byggingen av banen ble senere nevnt i NSBs landsplan fra 1921. I nyere tid kom Ringeriksbanen opp som en miljøkompensasjon for en ny trasé for E16 og flere veitunneler på Vestlandet. Forhandlingene resulterte i et stortingsvedtak i 1992, der det ble lagt opp til oppstart av prosjektet i løpet av perioden 1994–1997. Vedtaket ble imidlertid ikke fulgt opp med finansiering, men planleggingen fortsatte. Det ble utarbeidet en traséutredning i 1993, etterfulgt av kommunedelplan og konsekvensutredning. På bakgrunn av kommunedelplanen vedtok Stortinget et trasévalg (Åsa-linjen) i 2002. Jernbaneverket oversendte KVV for Ringeriksbanen til Samferdselsdepartementet i 2008. Departementet ba om tilleggsutredninger. Jernbaneverket svarte på disse i 2011. I 2012 påpekte departementet i et brev til Jernbaneverket at det ikke var tilstrekkelig grunnlag i KVV-en for å gå videre med KS1. I desember 2013 ba Samferdselsdepartementet Jernbaneverket og Statens vegvesen om å samordne innsatsen sin og utrede mulighetene for å samkjøre den videre planlegging av Ringeriksbanen og en oppgradering av E16 Sandvika–Hønefoss. Statens vegvesen og Jernbaneverket leverte utredninger, og regjeringen ga på bakgrunn av disse sin tilslutning til trasévalget i august 2015.

Ringeriksbanen ble prioritert i den siste seksårsperioden i både NTP 2010–2019 og NTP 2014–2023. I NTP 2018–2029 og NTP 2022–2033 ble Ringeriksbanen og E16 Skaret/Høgstet–Hønefoss sett i sammenheng og omtalt som Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (FRE16). Fellesprosjektet ble prioritert for oppstart i den første seksårsperioden i begge transportplanene.

Kilde: Intervjuer med Statens vegvesen og Bane NOR SF, NTP 2010–2019, NTP 2014–2023, NTP 2018–2029 og NTP 2022–2033.

6 Dokumentasjon og etterprøvbarehet av faglige begrunnelser og valg som utgjør grunnlaget for NTP

I dette kapitlet har vi undersøkt om begrunnelsene for transportvirksomhetenes faglige prioriteringer er dokumenterte og etterprøvbare. Dette gjelder valg og beslutninger de tar i forbindelse med

- identifisering og vurdering av transportbehov
- vurdering av behov for KVVU
- faglig prioritering til NTP

Relevante revisjonskriterier

- Det skal være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt.
- Forvaltningens arbeid skal kunne dokumenteres i ettertid.
- Samfunnsøkonomiske analyser kan ikke være det eneste beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke.

6.1 Identifisering og vurdering av transportbehov

I dette underkapitlet redegjør vi for hvordan Jernbanedirektoratet, Kystverket og Statens vegvesen arbeider med transportplanlegging, og hvordan de dokumenterer sine valg og prioriteringer i dette arbeidet. I tillegg omtaler vi hvordan transportplanleggingen i lufthavnsektoren foregår.

Formålet med transportplanlegging er å sikre at transportnettet utvikles i retning av og i tråd med gjeldende standarder og behov i samfunnet. Transportbehovene identifiseres og kartlegges gjennom ulike analyser og innspill fra interessenter som for eksempel kommuner, interesseorganisasjoner og privatpersoner. Videre beslutter virksomhetene hvilke behov som skal utredes videre, og på hvilken måte behovene skal løses. Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at rulleringen av NTP fungerer som en slags overordnet ramme for virksomhetenes arbeid med transportplanlegging.

Oppsummeringspunkter

- Det er ikke formelle krav til hvordan transportvirksomhetene skal identifisere transportbehov, men de har metoder for å kartlegge dette.
- Det er ikke dokumentert hvilke avveininger og vurderinger Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet legger til grunn for hvilke identifiserte behov som skal utredes videre.
- Det er i varierende grad dokumentert hvilke avveininger og vurderinger Kystverket legger til grunn for hvilke identifiserte behov som skal utredes videre.

6.1.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen opplyser at de jobber kontinuerlig med transportplanlegging i etaten. Generelt er det transportfaglige vurderinger av tilstanden på veien og av framtidig trafikkutvikling som ligger til grunn når de identifiserer nye transportbehov. Transportbehov kan også oppstå som følge av teknologiske nyvinninger og endrede krav til sikkerhet og framkommelighet. I tillegg kan det komme bestillinger fra Stortinget eller regjeringen som legges til blant de allerede prioriterte transportbehovene.

Statens vegvesen opplyser om at tidligere gjennomførte KVVU-er og faglige utredninger er viktige kilder til informasjon for å identifisere transportbehov. Vegvesenet framhever spesielt riksvegutredningene i

denne sammenheng. Det ble gjort slike utredninger i forbindelse med både NTP 2018–2029 og NTP 2022–2033.

I riksvegutredningene har Statens vegvesen identifisert status, samfunnsbehov, transportbehov og behov knyttet til veinettets standard og tilstand. Statens vegvesen opplyser i intervju at dette har gitt etaten et grunnlag for å vurdere mål og mulige løsninger eller tiltak. Videre har det gitt et grunnlag for å utvikle strategier for riksveirutene i landet. Vegvesenet oppgir at de har gjennomført kost-nytte-analyser (samfunnsøkonomiske analyser) av de identifiserte transportbehovene, og at analysene ble en del av disse vurderingene. Riksvegutredningen 2019 består av en hovedrapport og 18 rutevise rapporter, én for hver riksveirute. I intervju opplyser Vegvesenet at det utarbeidet felles retningslinjer for riksveikutredningen for å sikre mest mulig like vurderinger på tvers av regioner og riksveiruter, Vegvesenet har kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre transportetater, som er nyttige informasjonskilder i dette arbeidet.

Dokumentanalysen viser at Statens vegvesen ikke har dokumentert hvordan de vurderer og prioriterer mellom identifiserte transportbehov. Departementet skriver i brev til Riksrevisjonen at den videre saksgangen i denne prosessen er at det enten arbeides med KVV (ev. gis unntak), kommunedelplan eller reguleringsplan, og det er gjennom disse beslutningene at vurderingene dokumenteres. Ifølge departementet kan det imidlertid i en del tilfeller, gjerne i store og krevende prosjekter som fjordkryssinger, ha oppstått en idé og pågått politisk påvirkningsarbeid i mange tiår for å få gjennomført tiltaket, uten at dette er forankret i en statlig bestilling.¹⁰

6.1.2 Jernbanedirektoratet

Jernbanedirektoratets transportplanlegging skjer løpende og sammenstilles og oppsummeres hovedsakelig i forbindelse med direktoratets arbeid med rulleringen av NTP. Utgangspunktet for transportplanleggingen er behovet for å utvikle togtilbudet. Direktoratet utarbeider et oppdatert kunnskapsgrunnlag om markedssituasjonen og behovet for å videreutvikle togtilbudet gjennom en trinnavis, gjentakende prosess. Direktoratet får innspill om behov for å utvikle togtilbudet fra Samferdselsdepartementet, Bane NOR SF, fylkeskommuner, kommuner og andre interessenter/aktører. Direktoratet oppgir i intervju at de identifiserer kunnskapshull, og at disse – sammen med ny og oppdatert markedskunnskap – gir et bilde av hvor behovet for tilbudsutviklingen er størst og det faglige grunnlaget bør videreutvikles.

I intervju opplyser Jernbanedirektoratet at de i forbindelse med NTP 2022–2033 utviklet åtte strategiske prinsipper for hvilke utredninger som skal gjøres, og hvilken kunnskap som er viktig for å utvikle jernbanesektoren i et langsiktig perspektiv:

- helhetsvurdering med vekt på samfunnsøkonomisk analyse
- kundeinnsikt
- de viktigste utfordringene skal løses først
- løsninger må tåle endring
- forbedringer underveis mot målet
- bidra til bærekraftig utvikling
- et sikkert transportsystem
- innovasjon

Jernbanedirektoratet oppgir i intervju at de gjorde en helhetlig, kvalitativ vurdering av aktuelle utredninger/prosjekter i NTP 2022–2033 ut fra alle de åtte strategiske prinsippene. Dokumentanalysen

¹⁰ Jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen *Sporbarhet i prioritering av prosjekter til NTP – kommentarer til utkast til rapport*, 14. juni 2022.

viser at direktoratet ikke har dokumentert hvordan de har vurdert aktuelle utredninger/prosjekter opp mot de åtte prinsippene.

Jernbanedirektoratet opplyser i intervju at de i virksomhetsplanen sin i 2022 har nedfelt en ny prosess for hvordan de skal vurdere om de skal igangsette en utredning i en tidlig fase av et transportbehov/prosjekt. Den nye prosessen innebærer at alle oppgaver som kan defineres som et prosjekt, skal legges fram for ledelsen før det blir satt i gang en utredning i en tidlig fase. Prosjektene skal beskrives på bakgrunn av de åtte prinsippene, før de legges fram for ledelsen, som eventuelt gir mandat til videre utredning av transportbehovet/prosjektet. Ifølge Jernbanedirektoratet er hensikten med den nye prosessen å gi ledelsen bedre innsyn i aktiviteten i virksomheten og et godt grunnlag for å beslutte hvilke prosjekter som skal utredes.

I intervju opplyser Jernbanedirektoratet at dersom oppdraget om å utrede et transportbehov/prosjekt er gitt direkte fra departementet, er ledelsens godkjenning av et internt mandat for å igangsette utredningsarbeidet i større grad en formalitet for å få utløst personalressurser og budsjetter til utredningsarbeidet.

6.1.3 Kystverket

I forbindelse med arbeidet med NTP 2022–2033 endret Kystverket måten de identifiserer og utreder farledstiltak på. Tidligere utviklet de løsninger for enkeltområder og -behov, og dermed besto porteføljen av enkeltprosjekter med ulik historikk og forankring. For å kunne se større geografiske områder i sammenheng, få en bedre porteføljetilnærming og rette søkelys på alternative løsninger og effekter av tiltak fra start, ble arbeidet endret i forbindelse med Nasjonal transportplan 2022–2033.

Kystverket startet å arbeide med det faglige grunnlaget til Nasjonal transportplan 2022–2033 i 2017. Staten opplyser i intervju at de utredet, planla og rangerte farvannsinvesteringer gjennom fire faser:

1. strekningsinndeling
2. farledsgjennomganger
3. skisseprosjekt
4. foreløpig forprosjekt

I alle fasene gjorde de valg og prioriteringer. Først delte de inn kysten i 15 strekninger. Etter å ha vurdert risikoen for ulykker og hindringer for framkommeligheten, valgte de ut 12 strekninger som skulle utredes videre. Ifølge Kystverket var utvelgelsen basert på en prosess som omfattet møter og diskusjoner. Kystverket opplyser i intervju at det ikke finnes lett tilgjengelig detaljert dokumentasjon på hvorfor en strekning ble valgt foran en annen.

Kystverket gjennomførte en *metodisk farledsgjennomgang* på hver av strekningene. En slik farledsgjennomgang er en systematisk gjennomgang og kartlegging av farer og behov for tiltak. Kystverket opplyser i intervju at farledsgjennomgangen ble gjennomført av et ekspertpanel som besto av interne ressurser fra Kystverket og eksterne ressurser representert ved brukere.

Gjennom farledsgjennomgangene registrerte Kystverket om lag 1 200 merke- og utdypingstiltak som skulle sikre og trygge farledene. Av disse var 80–85 prosent navigasjonstiltak, mens de resterende 15–20 prosentene var mulige tiltak for å utdype grunner. De registrerte tiltakene ble dokumentert og registrert i kartdatabasen Kystinfo. Kystverket vurderte tiltakene ut fra

- potensialet for å påvirke sikkerheten eller framkommeligheten
- om de kunne knyttes til planlagt lukking av vedlikeholdsetterslep (for eksempel fornying og nyanlegg) og heller skulle vurderes som en del av vedlikeholdsporteføljen

Etter denne gjennomgangen ble om lag halvparten av de registrerte tiltakene valgt ut for videre utredning og analyse.

For hver av de utvalgte strekningene ble det utarbeidet en skisseprosjektrapport. Ifølge Kystverket utgjorde disse rapportene beslutningsgrunnlaget for hvilke strekninger og tiltaksområder de skulle planlegge videre. Kystverket opplyser at de diskuterte behov og alternative løsninger med relevante bedrifter, aktører i sjøtransporten, kommuner og fylkeskommuner. Skisseprosjektene ble kvalitetssikret og vurdert av Kystverket. Dersom et tiltak skulle prioriteres videre til forprosjektfasen, måtte det ifølge Kystverket foreligge klart definerte behov og ha potensial for positiv samfunnsnytte.

Tiltakspakkene fra de foreløpige forprosjektene ble delt inn i tre kategorier etter deres vurderte samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Tiltakspakkene med positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet ble tatt med videre, de med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet ble lagt til side, og de som hadde potensial for større nytte ble utredet videre. Kystverket opplyser at de ønsket å synliggjøre effekter og nytte av flest mulig av tiltakspakkene som var utredet, for å få et best mulig grunnlag for å sette sammen porteføljen sin til NTP 2022–2033. I intervju opplyser etaten at de optimaliserte og oppdaterte alle strekningene høsten 2019.¹¹ Resultatet av dette ble dokumentert i endringsnotater.

Ifølge Kystverket ble rapportene fra de foreløpige forprosjektene brukt som grunnlag for faglig prioritering og videre planlegging. Sammen med resultater etter optimalisering og videre utredning dannet rapportene grunnlaget for Kystverkets innspill til NTP 2022–2033.

Kystverket har lagt fram de foreløpige forprosjektrapportene for de prioriterte strekningene.¹² En gjennomgang av rapportene viser at de beskriver tiltaksområdene på strekningen og utfordringer ut fra sektorens hovedmål om framkommelighet, sjøsikkerhet og miljø. I rapportene blir det også beskrevet hvilke effekter tiltakene som er utredet, forventes å gi. I tillegg er resultatene fra analysene som er gjennomført, gjengitt i rapportene. Nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike tiltakspakkene er oppsummert, og det vises om de framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ikke.

6.1.4 Luftfart

Det er i dag ikke eksplisitte politiske mål om å endre den eksisterende lufthavnstrukturen i Norge. Ifølge Samferdselsdepartementet er det årsaken til at det ikke er gjort analyser av lufthavnstrukturen siden 2015. Avinor uttaler i intervju at sist de foretok en behovskartlegging av lufthavnstrukturen, var i 2012 i de forberedende arbeidene til NTP 2014–2023. I intervju opplyser Samferdselsdepartementet at det i disse arbeidene kom mange innspill til prosjekter i sektoren, og at disse har vært utgangspunkt for mange av prosjektene og tiltakene som har blitt prioritert i ettertid.

Avinor AS har som samfunnsoppdrag å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikkerhetstjeneste for sivil og militær sektor. Det er Samferdselsdepartementet som avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive.

Det er relativt få transportbehov innenfor luftfarten som behandles som en del av NTP. Det har sammenheng med at investeringer som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, blir finansiert gjennom Avinors virksomhet. De transportbehovene innenfor luftfarten som blir vurdert som aktuelle for NTP, kommer etter forslag fra Samferdselsdepartementet. I intervju oppgir Avinor at deres rolle i denne sammenhengen er å bistå departementet med faglige råd. Selskapet leverer samfunnsøkonomiske analyser, utredninger og rapporter til departementet. Avinor har bistått departementet når det gjelder

¹¹ Optimalisering handlet om å finne den beste måten å sette sammen og presentere tiltakspakker på. Forbedring og trimming av tiltakspakker er ulike grader av endringer og justeringer for å øke nytte, redusere kostnader og/eller redusere usikkerhet.

¹² Rapportene for Stamsund–Harstad og Bodø–Harstad ble ikke oversendt. Dette var opprinnelig én strekning som ble delt i to, og informasjonen er ikke satt sammen i samme rapportmal som de øvrige strekningene. Det ble imidlertid oversendt samfunnsøkonomiske analyser og tiltaksbeskrivelser etter optimalisering for de to strekningene.

for eksempel ny lufthavnløsning i Hammerfest, fly- og veitransportløsninger i Ofoten, Lofoten og Vesterålen, ny lufthavn i Bodø og ny lufthavn i Mo i Rana.

6.2 Statens vegvesen og Jernbanedirektoratets vurdering av behov for KVVU

I dette underkapitlet redegjør vi for prosessen som foregår i henholdsvis Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen før de gir innspill om behov for nye KVVU-er, eventuelt fritak for KVVU. Vi redegjør også for hvordan de dokumenterer valg og prioriteringer i denne prosessen. Når det gjelder Kystverket, har de fleste av deres prosjekter et kostnadsanslag under grensen for krav om KVVU. Departementet ber dem derfor ikke om å gi innspill om behov for KVVU.

Hvis de identifiserte transportbehovene kan medføre investeringskostnader over 1 mrd. kroner skal det gjennomføres KVVU/KS1.

Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at innspill om nye KVVU-er til Samferdselsdepartementet er en del av det forberedende arbeidet med NTP ettersom prosjekter som skal kunne prioriteres i NTP, må ha gjennomført en KVVU. Det foreslåtte konseptvalget skal også være kvalitetssikret gjennom KS1. Samferdselsdepartementet ber om innspill fire–fem år før NTP skal legges fram. Det forekommer også at etatene får direkte oppdrag fra Samferdselsdepartementet om å utarbeide en KVVU.

Oppsummeringspunkter

- Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet har dokumentert hvorfor de har foreslått nye KVVU-er eller fritak for KVVU-er.
- Begrunnelser for hvorfor transportbehov ikke blir foreslått utredet gjennom KVVU er i mindre grad dokumentert

6.2.1 Statens vegvesen

For Statens vegvesen er KVVU et verktøy for å styre videre planlegging. Vegvesenet viser imidlertid til at lokale interessenter og andre aktører trolig ser på KVVU som et grunnlag for å kunne bli prioritert i NTP. Når regjeringen har valgt et konsept, skapes det store forventninger hos lokale myndigheter og interessenter om at investeringen skal gjennomføres raskt.

NTP 2022–2033

Statens vegvesen opplyser i intervju at arbeidet med NTP 2022–2033 begynte med at behov for nye konseptvalgutredninger (KVVU-er) og fritak for KVVU ble vurdert i to omganger. Først ble det vurdert i en prosess initiert av Statens vegvesen i 2016, deretter som svar på en bestilling fra Samferdselsdepartementet i 2017.

I februar 2016 ba Vegdirektoratet regionene¹³ om å vurdere behovet for nye KVVU-er og fritak for KVVU. Regionene spilte inn forslag der de informerte om transportbehovet, vedtatte og pågående planer, geografisk berørte områder og om det var flere konseptuelle løsninger. Vegvesenet sendte etatens samlede forslag til Samferdselsdepartementet i september 2016. Vegvesenet foreslo noen færre KVVU-er enn det regionene hadde foreslått.

Behovet for KVVU-er ble vurdert på nytt i 2017 fordi departementet ba om en samlet oversikt over forslagene til nye KVVU-er som Vegvesenet ønsket å gjennomføre før NTP 2022–2033. Departementet ba om at oversikten også skulle inneholde nye prosjekter der det ble lagt opp til å starte planleggingen etter plan- og bygningsloven (fritak for KVVU). Vegvesenet vurderte sine forslag til KVVU-er ut fra

¹³ Statens vegvesen ble omorganisert fra 1. januar 2020. Fram til da var etaten organisert i fem regioner.

samfunnsøkonomisk nytte og faktorer som blant annet bedre veistandard, bedre framkommelighet, økt trafikksikkerhet, redusert reisetid og reisekostnader, større arbeids- og næringslivsregioner og positive effekter for bosetting, næringsliv og byutvikling.

Dokumentanalysen viser at Vegvesenet ikke dokumenterte hvordan de vurderte forslagene fra regionene, og hvilke avveininger og vurderinger som lå til grunn for at det var noen av forslagene de ikke spilte inn.

NTP 2026–2037

Som en del av det forberedende arbeidet til NTP 2026–2037 ba Samferdselsdepartementet i 2021 Statens vegvesen om en ny helhetlig gjennomgang av behovet for KVVU-er. Vegvesenet ble i tillegg bedt om å vurdere om det var behov for å oppdatere tidligere gjennomførte KVVU-er. Departementet påpekte at det ikke skulle settes i gang KVVU-arbeid som det åpenbart ikke ville være aktuelt å prioritere i NTP 2026–2037. Dette skulle også gjelde for vurderinger av behovet for å endre eldre KVVU-er.

Vegvesenet skrev i sitt svar at det verken var behov for å utarbeide nye KVVU-er, endre gamle KVVU-er eller å endre KVVU-er under sluttbehandling. I svaret omtalte Vegvesenet også innspillene fra regionene og begrunnet hvorfor de ikke anbefalte å sette i gang nye KVVU-er.

6.2.2 Jernbanedirektoratet

NTP 2022–2033

Jernbanedirektoratet ga Samferdselsdepartementet innspill om flere nye KVVU-er til arbeidet med NTP 2022–2033. Direktoratet begrunnet forslagene sine og skrev samtidig at det kunne vurderes om noen av forslagene kunne utsettes.

I intervju uttaler Jernbanedirektoratet at det finnes lite dokumentasjon om prosessen som ligger forut for innspillene fra direktoratet til departementet, inkludert beslutningene som ble tatt i direktoratet. Ifølge direktoratet ble ikke svaret deres formelt behandlet i ledergruppen før de sendte det til departementet.

NTP 2026–2037

Da Jernbanedirektoratet arbeidet med innspillene om nye KVVU-er for NTP 2026–2037, hentet de inn informasjon og forslag fra Bane NOR og relevante seksjoner i direktoratet. De fikk om lag 30 innspill til nye KVVU-er.

Jernbanedirektoratet uttaler i intervju at betydelige ressurser i jernbanesektoren allerede var bundet opp av vedtatte investeringer eller internasjonale forpliktelser. Dette hadde betydning for hva de foreslo å utrede gjennom KVVU.

Jernbanedirektoratet systematiserte forslagene sine ut fra tema og modenhet. Direktoratet opplyser at direktøren for jernbanestrategi silte ut forslagene før de ble lagt fram for ledergruppen i direktoratet, og at det ble foreslått totalt fire KVVU-er for ledergruppen. Direktoratet oppgir at de valgte ut de fire KVVU-ene blant flere innspill og basert på følgende kriterier:

- utredningsarbeidet skal styrke jernbanens fortrinn i transportsystemet
- er det realistisk at tiltaket vil kunne få en oppstart i første periode ved neste rullering
- avhengigheter og fremdrift i tilgrensende prosesser
- utnyttelse av den infrastrukturen og teknologien vi har på best mulig måte

Begrunnelsene for de fire KVVU-ene som ble foreslått, er dokumentert. Jernbanedirektoratet opplyser i intervju at de ikke har detaljerte begrunnelser for hvorfor de øvrige ikke ble prioritert.

6.2.3 Eksempler på prosessen fra et transportbehov til KVV

Faktaboks 2 viser eksempler på prosessen fra et transportbehov identifiseres, til det blir utredet gjennom en KVV innenfor vei- og banesektoren.

Faktaboks 2 Fra transportbehov til KVV

KVV for Ålesundstunnelene / rv. 658 Ålesund–Vigra

Sikkerheten i tunnelene ved framtidig trafikkvekst var det utløsende transportbehovet for at Vegvesenet foreslo for Samferdselsdepartementet en KVV for Ålesundstunnelene i 2016. Vegvesenets daværende Region midt hadde over lang tid før dette registrert at det var utfordringer med veitransporten til Ålesund lufthavn, Vigra. Hendelser i biltrafikken gjorde at tunnelene ofte måtte stenge i kortere perioder.

Daværende Region midt meldte inn behovet for en KVV på denne strekningen som et svar på bestillingen fra Vegdirektoratet i 2016 om å foreslå forslag til nye KVV-er eller fritak for KVV. Forslaget fra regionen ble deretter spilt inn til Samferdselsdepartementet, som i 2019 besluttet at det skulle gjennomføres en KVV for Ålesundstunnelene. KVV-en skal etter planen være ferdigstilt ved årsskiftet 2022/2023.

KVV for ny by Bodø

Ideen og transportbehovet som ligger til grunn for prosjektet ny by Bodø, oppsto på bakgrunn av Stortingets vedtak i 2012 om å flytte Forsvarets kampflybase fra Bodø. I forlengelsen av vedtaket oppsto det en mulighet for å flytte den eksisterende flyplassen og dermed frigjøre arealer for å utvikle Bodø by. Investeringen i en ny vei til flyplassen var beregnet til å koste under 1 milliard kroner, men det var også muligheter for å flytte havnen og jernbanen, noe som gjorde kompleksiteten større og investeringene betydelig høyere. Det var dette som til sammen utløste behovet for en KVV.

Som en del av de forberedende arbeidene til NTP 2022–2033 ba Samferdselsdepartementet Statens vegvesen i 2017 om å utarbeide en oversikt over nye KVV-er. Departementet ba samtidig Vegvesenet om å vurdere sannsynligheten for samfunnsøkonomisk lønnsomhet for blant annet prosjektet ny by Bodø. I 2019 besluttet departementet at det skulle gjennomføres en KVV for ny by Bodø. Tidlig i KVV-prosessen ble det imidlertid klart at kostnadene ved å flytte havnen og jernbanen langt ville overstige den samfunnsøkonomiske nytten. Flytting av jernbanen og havnen er likevel utredet i KVV-en, men det er bare utarbeidet konsepter for en ny vei til lufthavnen. KVV-en ble ferdigstilt i november 2020.

KVV for Kongsvingerbanen

Transportbehovet på Kongsvingerbanen ble identifisert gjennom Jernbanedirektoratets analyser av person- og godstrafikk fra blant annet 2017. I analysene ble det avdekket kapasitetsbegrensninger på strekningen som gjorde Kongsvingerbanen til en flaskehals i det norsk-svenske jernbanenettet. Kapasitetsbegrensningene påvirket også gods- og persontransporten mellom Alnabru og Nord-Norge og transporten til og fra kontinentet i Europa. Problemene med Kongsvingerbanen var imidlertid komplekse. På den ene siden hadde banen for lite trafikk for et dobbeltspor, på den andre siden hadde banen for stor trafikk for et enkeltspor. I NTP for 2018–2029 står det at det er aktuelt med en KVV for kapasitetsutvikling på Kongsvingerbanen.

I 2017 ba Samferdselsdepartementet Jernbanedirektoratet om innspill til nye KVVU-er, og som svar på dette spilte direktoratet inn Kongsvingerbanen som et utredningsbehov til neste NTP. Jernbanedirektoratet fikk deretter oppdrag om å utarbeide en KVVU for Kongsvingerbanen i 2018. Gjennom KVVU-en fikk Jernbanedirektoratet utredet forslag til investeringer i både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv, nærmere bestemt bedre ombordkapasitet på togene og flere kryssningsspor på kort sikt og en ny bane for strekningen Sørumsand–Leirsund på lang sikt. KVVU-en ble sendt til departementet i 2020.

Kilde: KVVU Ny by Bodø, KVVU Kongsvingerbanen og intervjuer med Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet.

6.3 Faglig prioritering til NTP

I dette underkapitlet gjennomgår vi hvilke investeringsprosjekter transportvirksomhetene har valgt ut for en prosjektoptimerende analyse i oppdrag 1. Vi gjennomgår også transportvirksomhetenes dokumentasjon av hvilke faglige vurderinger og kriterier som ligger til grunn for investeringsprosjektene som blir prioritert i oppdrag 9. I tillegg gis det en kort oversikt over hovedinnholdet i oppdrag 1 og 9 fra Samferdselsdepartementet til transportvirksomhetene.

Oppsummering

- Det er en forutsetning for prioritering i NTP at det er gjennomført en prosjektoptimerende analyse av investeringsprosjektet.
- I svaret på oppdrag 1 har virksomhetene gjennomført prosjektoptimerende analyser av et utvalg investeringsprosjekter.
- I svaret på oppdrag 9 gjør virksomhetene faglige prioriteringer av investeringsprosjekter.
- Virksomhetene har analysert den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for flere prosjekter og for de store investeringsprosjektene som virksomhetene prioriterer.
- Virksomhetene har benyttet andre kriterier enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sin endelige faglige prioritering, men de har i liten grad dokumentert at prosjektene er systematisk vurdert opp mot disse kriteriene.
- Ut fra dokumentasjon som foreligger kommer det ikke tydelig fram hva som ligger til grunn for at noen prosjekter blir faglig prioritert foran andre.

6.3.1 Oppdrag 1 om optimalisering

I oppdrag 1 til transportvirksomhetene i januar 2019 viser Samferdselsdepartementet til at handlingsrommet i norsk økonomi fremover er begrenset, og at det derfor må legges vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og effektivitet når tiltak i transportsektoren skal prioriteres og gjennomføres. Ifølge Samferdselsdepartementet var det en forutsetning at det var gjennomført en prosjektoptimerende analyse for at det skulle være aktuelt å prioritere et investeringsprosjekt i NTP 2022–2033.

I oppdrag 1 ba Samferdselsdepartementet virksomhetene om å gjennomgå den samlede ressursbruken sin for å redusere kostnadene og øke nytten. Virksomhetene skulle blant annet beskrive muligheten for kostnadsreducerende og/eller effektiviserende tiltak, og gjøre en systematisk optimalisering av investeringsprosjekter som var aktuelle for prioritering i NTP. For hvert av disse prosjektene skulle virksomhetene beskrive effektiviserende tiltak, alternative løsninger og muligheten for å øke nytten til prosjektet. I et møtereferat fra styringsgruppen for NTP framgår det at departementet presiserte at virksomhetenes svar på oppdrag 1 ville legge føringer for fordelingen av midler og ressurser mellom de ulike samferdselssektorene, og for det videre arbeidet med å besvare

påfølgende oppdragsbrev. Departementet opplyser i intervju at det ikke lå noen begrensninger i oppdraget, virksomhetene kunne derfor også se nytt på eventuelle tidligere føringer fra regjeringen.

Statens vegvesens arbeid med oppdrag 1

Statens vegvesen opplyser i intervju at de som svar på oppdrag 1 sendte en uprioritert liste med 122 optimaliserte prosjekter til Samferdselsdepartementet. For å komme fram til de 122 prosjektene silte Vegvesenet ut aktuelle prosjekter med utgangspunkt i

- at prosjektet var med i Riksvegutredningen 2019
- at prosjektet var med i NTP 2018–2029
- at det var utarbeidet en KVVU for prosjektet
- at prosjektet innfridde plankrav for oppstart i den første seksårsperioden i NTP
- at etaten oppfattet at prosjektet var politisk ønsket fra lokalt, regionalt eller nasjonalt hold, og at det kunne bli aktuelt for NTP

Statens vegvesen opplyser i intervju at det viktigste kriteriet for å bli optimalisert var at mulige behov for tiltak var omtalt i Riksvegutredningen 2019. Utredningen fanger i stor grad opp hva det hadde vært debatt om, strekninger som var utredet gjennom KVVU, og prosjekter med prioritet i NTP 2018–2029. Ifølge Vegvesenet var et annet viktig kriterium for at et prosjekt skulle bli optimalisert, at plankravene for oppstart i den første seksårsperioden i NTP skulle være innfridd, noe som vil si at det skulle være utarbeidet en kommunedelplan eller en reguleringsplan. Vegvesenet uttaler i intervju at de ikke har dokumentert hvordan silingen har foregått.

Vegvesenet opplyser i intervju at arbeidet med å optimalisere de 122 prosjektene ble veldig omfattende, og at prosjektene samlet sett overskred de aktuelle investeringsrammene.

Jernbanedirektoratets arbeid med oppdrag 1

Jernbanedirektoratet har samarbeidet med Bane NOR i NTP-prosessen. Direktoratet sier i intervju at de, i forbindelse med svaret på oppdrag 1, ga Bane NOR i oppdrag å optimalisere prosjekter. I Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 1 var 37 prosjekter optimalisert. I e-post opplyser direktoratet at de 37 prosjektene var prosjekter der Bane NOR allerede hadde inngått avtaler med Jernbanedirektoratet. De fleste av prosjektene i Bane NORs portefølje er en videreføring av Jernbaneverkets prosjektportefølje. I avtalene som Bane NOR inngikk med Jernbanedirektoratet i januar 2017, lå det til grunn at prosjektene som var igangsatt før etableringen av Bane NOR, skulle videreføres. Ved overføringen av disse prosjektene fra Jernbaneverket til Bane NOR ble ikke prosjektene gjennomgått med sikte på å gi prosjektene nye kostnadsestimater. En stor andel av porteføljen er følgelig prosjekter som har vært under utvikling over flere år og av flere organisasjoner, og som i stor grad er ferdig definerte tiltak.

Ifølge Jernbanedirektoratet verken valgte eller prioriterte direktoratet hvilke prosjekter som skulle bli optimalisert i oppdrag 1. Utgangspunktet for prosjektene som ble optimalisert, var at de lå inne i NTP 2018–2029. På bakgrunn av prosjektenes planstatus og modenhet vurderte Jernbanedirektoratet imidlertid at Grenlandsbanen og Ytre IC på Østfoldbanen ikke var aktuelle for optimalisering i forbindelse med oppdrag 1.¹⁴

Kystverkets arbeid med oppdrag 1

Kystverkets transportfaglige utredninger dannet grunnlaget for etatens innspill til NTP 2022–2033.

I svaret sitt på oppdrag 1 omtalte Kystverket åtte strekninger som det var aktuelt å prioritere i NTP. Kystverket opplyser at de åtte strekningene ikke var et uttrykk for en prioritering av strekninger, men at

¹⁴ Jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, *Sporbarhet i prioritering av prosjekter til NTP – kommentarer til utkast til rapport*, 14. juni 2022.

de ble omtalt fordi de hadde ferdige samfunnsøkonomiske analyser. Kystverket skrev videre i sitt svar på oppdrag 1 at det vil være aktuelt å oppdatere de samfunnsøkonomiske analysene for ytterligere fire strekninger før de skulle legge fram sin prioriterte portefølje til NTP i oppdrag 9.

Kystverkets omtale av tiltakspakkene på de åtte strekningene inneholder en kort beskrivelse av strekningen, behov/problemer, effekter av planlagte tiltak, ikke-prissatte effekter og foreløpige investeringsbehov. I svaret på oppdrag 1 ble det også listet opp informasjon om investeringskostnaden, den samfunnsøkonomiske prissatte nytten og vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for hver av tiltakspakkene.

6.3.2 Oppdrag 9 om prioriteringer

Oppdrag 9 ble gitt i flere omganger fra november 2019 og omfattet også oppfølgingsoppdrag og tilleggsoppdrag.¹⁵ I oppdrag 9 ble transportvirksomhetene blant annet bedt om å vise til virkninger av den samlede ressursbruken for investeringsprosjekter, programområder, drift, vedlikehold og andre tiltak så langt det er mulig. Videre ble virksomhetene bedt om å prioritere ressursbruken på bakgrunn av samfunnsøkonomiske analyser. Virksomhetene skulle også rangere ressursbruken etter netto nytte per budsjettkrone, inkludert eventuelle bompenger. I oppdragsbrevet understreket Samferdselsdepartementet at all ressursbruken skulle prioriteres innenfor de beregningstekniske økonomiske rammene, som framkom i oppdragsbrevet:

- Ramme A tilsvarer en videreføring av bevilgningene til NTP-formål i 2020-budsjettet
- Ramme B tilsvarer en videreføring av den gjennomsnittlige årlige rammen i NTP 2018–2029

Det framgikk av oppdragsbrevet at virksomhetenes forslag til konkrete prosjekter/strekninger/pakker skulle rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skulle også framgå hvilke forutsetninger som gjaldt for beregningene, som skulle være etterprøvbare. Videre måtte det framgå i hvilken grad de foreslåtte prioriteringene var sårbare for teknologiske endringer. Det skulle også oppgis i hvilken grad ikke-prissatte virkninger hadde hatt betydning for rangeringen.

I oppdrag 9 i november 2019 varslet departementet at det ville bli fastsatt indikatorer for oppnåelse av de transportpolitiske målene i et eget brev til virksomhetene. I et møte i styringsgruppen for NTP i mars 2020 ble det opplyst om at brevet med indikatorene var forsinket. Brevet kom som et av tilleggsoppdragene til oppdrag 9 i juni 2020. I dette tilleggsoppdraget ga Samferdselsdepartementet virksomhetene i oppdrag å beskrive hvordan deres prioriteringer bidro til måloppnåelse på utvalgte indikatorer. I tilleggsoppdraget ble virksomhetene også bedt om å gi innspill til indikatorer og hvordan de kunne defineres og måles.¹⁶

Tabell 1 viser de transportpolitiske målene med tilhørende indikatorer.

¹⁵ Jf. <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/ntp-2022-2033-i-arbeid-ny/nasjonal-transportplan-2022-2033---i-arbeid/id2643246/>.

¹⁶ Dette gjaldt indikatorene *oppetid på riksveinettet* og *påvirkning på naturmangfold*. Når det gjaldt målet *effektiv bruk av ny teknologi*, ba departementet om innspill både til indikatorer og om hvordan denne kunne defineres og måles for å uttrykke måloppnåelse på en hensiktsmessig måte.

Tabell 1 Indikatorer for måloppnåelse

Mål	Indikatorer
Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne	Reisetidsreduksjon Oppetid på veinettet Driftsstabilitet for person- og godstog
Mer for pengene	Netto nytte (NNB) Endring i investeringskostnad fra NTP 2018–2029
Nullvisjon for drepte og hardt skadde	Antall drepte og hardt skadde
Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål	Endring i klimagassutslipp fra transportsektoren Påvirkning på naturmangfold

Kilde: Samferdselsdepartementet.

I tilleggsoppdraget til oppdrag 9 ble det oppgitt ytterligere et transportpolitisk mål: «Effektiv bruk av ny teknologi». For dette målet ba Samferdselsdepartementet om innspill til indikator, og om hvordan denne kunne defineres og måles for å uttrykke måloppnåelse på en hensiktsmessig måte.

Statens vegvesens arbeid med oppdrag 9

Da Vegvesenet skulle prioritere prosjekter i oppdrag 9, tok de utgangspunkt i de 122 prosjektene som var blitt optimalisert i oppdrag 1. Svaret på prioriteringsoppdraget leverte de i to omganger. I det første svaret fra mars 2020 foreslo Vegvesenet 54 prosjekter for den første seksårsperioden.¹⁷ I det første svaret ble de store investeringsprosjektene rangert ut fra samfunnsøkonomisk nytte.

Skredsikringsprosjektene ble på sin side vurdert ut fra skredfaktor. Utbedringsprosjektene ble vurdert etter følgende gitte kriterier:

- endring i måloppnåelse (framkommelighet, trafikk sikkerhet og klima og miljø) – vektet 30 prosent
- økt størrelse på bo- og arbeidsmarkedsregioner – vektet 10 prosent
- forbedring av viktige veier for næringslivet – vektet 10 prosent
- årsgjennomsnittlig trafikktetthet (ÅDT) – vektet 25 prosent
- veistandard – vektet 25 prosent

Vegvesenet ga i oktober 2020 et nytt svar på oppdrag 9. Oppdraget fra Samferdselsdepartementet var i utgangspunktet å gi oppdaterte beregninger. Statens vegvesen har uttalt i intervju at departementet i tillegg åpnet for at virksomheten kunne omprioritere på bakgrunn av en mer helhetlig vurdering av prosjektene. Samferdselsdepartementet har opplyst i intervju at de åpnet opp for denne muligheten fordi det er utfordrende å basere faglige vurderinger av veiinvesteringer utelukkende på bakgrunn av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ifølge departementet gjaldt dette spesielt for prioriteringen mellom de store investeringsprosjektene og gruppen av mindre investeringer og utbedringsprosjekter. Samferdselsdepartementet uttaler i intervju at både departementet og Vegvesenet ønsket de nye føringene for oppdrag 9, men kommunikasjonen mellom dem foregikk muntlig og er ikke dokumentert.

I det andre svaret fra Vegvesenet på oppdrag 9 ble 50 prosjekter prioritert for oppstart i den første seksårsperioden. Prosjektene ble presentert korridorvis. For hvert prosjekt la Statens vegvesen fram tall for blant annet kostnadsramme, finansiering, samfunnsøkonomisk netto nytte, trafikantnytte, nytte for godstransport, sparte transportkostnader, endring i CO₂-utslipp og endring i antall drepte og hardt skadde i åpningsåret. For de store investeringsprosjektene ble det gitt informasjon om negative konsekvenser av ikke-prissatte virkninger med hensyn til naturmangfold, landskapsbilde, friluftsliv, by-

¹⁷ Statens vegvesen deler sin prosjektportefølje i store prosjekter, utbedringsprosjekter, skredsikringsprosjekter og OPS-prosjekter. OPS står for offentlig-privat samarbeid. De store prosjektene har i all hovedsak en kostnadsramme på over 1 milliard kroner, men det er noen unntak med lavere ramme, i rapporten omtales disse likevel som store investeringsprosjekter.

og bygdeliv, kulturarv og naturressurser. Vurderingen av ikke-prissatte virkninger ble gitt i form av minustegn.¹⁸

I vegvesenets andre svar på oppdrag 9 ble sammensetningen av prosjekter annerledes enn i det første svaret. I gruppen av store investeringsprosjekter var det prioritert flere nye prosjekter enn det var i det første svaret på oppdraget. Mange av disse var ikke samfunnsøkonomisk lønnsomme. I omtalen av de enkelte investeringsprosjektene ble prioriteringen begrunnet i varierende grad. Der det ble gitt begrunnelser, ble det for de store investeringsprosjektene trukket fram mange ulike forhold, som bl.a. viktig transportåre, viktig omkjøringsvei, bedre adkomst til havn, effektivt og sikkert knutepunkt, reduserte forsinkelser, bedre framkommelighet, bedre trafikkssikkerhet, viktig for byutvikling, knytter sammen bolig- og arbeidsmarkedsregioner, gir fastlandsforbindelse og reduserer faren for klimapåvirkning.

Vegvesenet rangerte ikke de foreslåtte prosjektene i sitt andre svar på oppdrag 9. Det ble ikke gitt noen samlet oversikt over alle de prioriterte prosjektene, noe som ble gjort i det første svaret. Ifølge Vegvesenet var det vanskeligere å tallfeste og sammenstille tilleggskatorene som lå til grunn for den helhetlige vurderingen av prosjektene i det andre svaret, enn faktorene som lå til grunn for vurderingene i det første svaret. Dette har sammenheng med at helhetsvurderingen i det andre svaret var basert på faglig skjønn. I tillegg var det begrenset med tid til å gjøre dette. Statens vegvesen har uttalt i intervju at bruk av slike helhetsvurderinger innebærer at prosessen blir mindre transparent og gjennomskiktig.

Samferdselsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen en kommentar til helhetsvurderingene som ble gjort av Statens vegvesen. Departementet erfarte at første leveranse ikke var tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag. Samferdselsdepartementet viser i den forbindelse til at det pågikk et arbeid i Statens vegvesen våren 2020 med å gjennomføre analyser av lengre strekninger (verdianalyser) og departementet oppfattet at det var relevant informasjon fra dette arbeidet som ikke var klart ved leveransen i mars.¹⁹

Dokumentanalysen av oppdragssvarene fra Statens vegvesen viser at de inneholder mye informasjon om de enkelte prosjektene som Vegvesenet prioriterer for oppstart i den første seksårsperioden til NTP. Det foreligger imidlertid lite dokumentasjon som viser hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for at disse prosjektene blir prioritert foran andre prosjekter. Investeringsprosjektene er heller ikke systematisk vurdert opp mot de samme kriteriene. I oppdrag 9 skulle også Vegvesenet beskrive hvordan prioriteringene bidro til måloppnåelse gjennom utvalgte indikatorer. I Vegvesenet svar ble de fleste indikatorne rapportert for de store investeringsprosjektene. I svaret ble ikke prosjektene sammenlignet opp mot hverandre når det gjelder måloppnåelse på de angitte indikatorne.

Vegvesenet oppgir i intervju at måloppnåelsen på indikatorne ble mindre viktig da de vurderte prosjekter, fordi samfunnsøkonomisk lønnsomhet var en sterk føring fra departementet. Ifølge Vegvesenet inngikk mange av vurderingene som var knyttet til indikatorne i de samfunnsøkonomiske analysene, som prosjektene allerede hadde blitt rangert og vurdert etter, i det første svaret på oppdrag 9. Videre var det slik at de ikke-prissatte effektene i de samfunnsøkonomiske analysene fikk liten innvirkning på prioriteringene.

I brev til Riksrevisjonen skriver Samferdselsdepartementet at de mener at forsinkelsen av indikatorne for de transportpolitiske målene ikke hadde noen praktiske konsekvenser for svarene på prioriteringene i oppdrag 9, siden disse skulle baseres på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I tillegg

¹⁸ Det ble rapportert om prosjektene har kritisk negativ (- - -), svært stor negativ (- -) eller stor negativ konsekvens (-) for naturmangfold, landskapsbilde, friluftsliv, by- og bygdeliv, kulturarv og naturressurser. For enkelte av strekningene var vurderingen av konsekvensene usikker fordi konsekvensutredningen foreløpig ikke var godkjent. Årsaken til at mange celler var tomme i tabellen fra Vegvesenet, var at det kun var «kritisk negativ konsekvens», «svært stor negativ konsekvens» eller «stor negativ konsekvens» som skulle angis.

¹⁹ Jf. brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, *Sporbarhet i prioritering av prosjekter til NTP – kommentarer til utkast til rapport*, 14. juni 2022.

mener departementet at målene ble fanget helt eller delvis opp gjennom analysene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og at indikatorene ga informasjon som var nyttig for å vurdere måloppnåelsen.

Jernbanedirektoratets arbeid med oppdrag 9

Jernbanedirektoratet opplyser i intervju at de har samarbeidet med Bane NOR SF i NTP-prosessen. Til å begynne med ga direktoratet deloppdrag til Bane NOR. Etter at Bane NOR ble invitert inn i styringsgruppen, ble Jernbanedirektoratet og Bane NOR likeverdige parter, og ifølge direktoratet har de arbeidet tett sammen om svar på oppdragene fra Samferdselsdepartementet.

Jernbanedirektoratet uttaler i intervju at direktoratet og Bane NOR har hatt ulike synspunkt på hvor stor del av den økonomiske rammen som skulle settes av til drift og vedlikehold av eksisterende infrastruktur, men at de har vært enige om investeringstiltakene de har spilt inn.

I intervju med Jernbanedirektoratet opplyser de om at både instruksen for og tildelingsbrevet til direktoratet presiserer at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et sentralt prinsipp for hvordan de skal prioritere ressurser. Fra Jernbanedirektoratets perspektiv er utfordringen med dette at samfunnsøkonomiske analyser tar utgangspunkt i endring fra en tilstand til en annen. Ifølge direktoratet gjør dette det vanskelig å argumentere for, og å synliggjøre nytten av å vedlikeholde eksisterende infrastruktur.

Jernbanesektoren svarte på den første delen av oppdrag 9 i mars 2020. Svaret inneholder blant annet en oversikt over nye effektpakker som de foreslår å prioritere i den første seksårsperioden. En effektpakke omfatter investeringer i nødvendig jernbaneinfrastruktur og togmateriell, rutemodeller osv. som bidrar til en ønsket effekt på togtilbudet.

Svaret fra Jernbanedirektoratet inneholdt også en omtale av disse sidene ved investeringene:

- effekt
- tiltak – hvilken infrastruktur som må bygges
- prissatte virkninger
- ikke-prissatte virkninger
- følsomhetsbetraktninger
- avhengigheter

I jernbanesektorens første del av svaret på oppdrag 9 anbefalte de opprinnelig 13 effektpakker som nye investeringer i den første seksårsperioden i ramme B. Disse ble rangert etter netto nytte per budsjettkrone (NNB). Ifølge Jernbanedirektoratet er de 13 anbefalte effektpakkene forbedringer og utvikling av togtilbudet (tilbudsutvikling) med tilhørende investeringer i infrastruktur, togmateriell og rutemodeller (effektpakker) som er jobbet fram på vanlig måte gjennom rulleringsperioden. I e-post til Riksrevisjonen opplyser direktoratet at noen av de foreslåtte effektpakkene er nye ideer, mens andre er videreutviklet fra tilbudsutviklingen som ble omtalt i NTP 2018–2029.

Samferdselsdepartementet ba november 2019 om oppdaterte kostnadsberegninger og samfunnsøkonomiske beregninger, og i juni 2020 ba de om resultater fordelt på indikatorer. Jernbanesektoren svarte på disse oppdragene 15. oktober 2020. Jernbanedirektoratet oppgir i intervju at de i den forbindelse analyserte 20 effektpakker fordi Samferdselsdepartementet ba om oppdaterte analyser for flere av effektpakkene som lå til grunn for tilbudsutvikling med omtale i NTP 2018–2029. Ifølge direktoratet hadde de sju prosjektene som kom til i november, imidlertid lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet og var derfor ikke aktuelle for å bli prioritert i NTP 2022–2033. Direktoratet opplyser i intervju at samferdselsprosjekter innenfor jernbanesektoren gjerne består av

suksessive trinn, og at det derfor også var prosjekter som ble analysert, men som ikke var aktuelle for prioritering fordi effektene ikke ville la seg realisere uten andre større investeringer.

I Jernbanedirektoratet og Bane NORs svar fra oktober 2020 har de utarbeidet tabeller som viser hvordan de har vurdert de 20 effektpakkene opp mot de viktigste indikatorene, se figur 3.

Figur 3 Virkningstabell i svaret fra jernbanesektoren på oppdrag 9²⁰

Effektpakke	Prioritert i første seksårsperiode		Investeringskostnad	Lønnsomhet prissatt	Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet	Klima
	Ramme A	Ramme B				
Bedre nettdækning	✓	✓	3 817	2,0		
Ny rutemodell Østlandet (R2027)	✓	✓	10 680	0,3		
Kombitransport Oslo-Trondheim/Åndalsnes	✓	✓	1 082	0,1		
Kombitransport Oslo-Narvik/Midt-Sverige	✓	✓	2 448	0,1		
Ny rutemodell Vossebanen: Redusert framføringstid og bedre godskapasitet (R2027), trinn 1	✓	✓	1 705	0,0		
Kombitransport Oslo-Bergen	✓	✓	986	-0,1		
Kombitransport Trondheim-Bodø	✓	✓	447	-0,1		
Ny rutemodell Jærbanen: Fra kvarter til timinuttersintervall til Skeiane og fire tog i timen til Ganddal, trinn 1 og 2	✓	✓	561	-0,1		
Ny rutemodell Trønderbanen: Fra ett til to tog i timen Melhus-Stenkjer	✓	✓	1 833	-0,3		
Flere og raskere tog på Dovrebanen (indre IC): To tog i timen til Hamar, trinn 3	✓	✓	6 560	-0,5		
Videreutvikling togtilbud Østlandet (med ny togtunnel Oslo)			56 836	-0,5		
Flere og raskere tog på Vestfoldbanen (ytre IC): To tog i timen til Skien hele dagen			10 219	-0,5		
Ny regiontogforbindelse og en times kortere framføringstid Oslo-Hønefoss (-Bergen), fellesprosjekt med E16 Høgkastet-Hønefoss		✓	35 687	-0,7		
Full Ytre IC Vestfoldbanen + Grenlandsbanen			56 820	-0,8		
Videreutvikling Vossebanen, trinn 1 og 2 inkl. fellesprosjekt med vei			20 624	-0,8		
Bedre togtilbud i Buskerudbyen: Fra ett til to tog i timen Høksund-Oslo			6 721	-0,9		
Flere og raskere tog på Vestfoldbanen (full ytre IC): Fire tog i timen til Sandefjord og to tog i timen til Skien			27 371	-0,9		
Videreutvikling Jærbanen: Timinuttersintervall Stavanger-Nærbø grunnrute, trinn 1, 2 og 3			15 230	-1,0		
Flere og raskere tog på Østfoldbanen (IC): To tog i timen til Fredrikstad			17 900	-1,0		
Flere og raskere tog på Dovrebanen (ytre IC), trinn 3, 4 og videre for to tog i timen til Lillehammer			47 064	-1,1		

Kilde: Brev 15. oktober 2020 fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til Samferdselsdepartementet: *Jernbanesektorens oppdaterte analyser til NTP 2022–2033, vedlegg 2 Samfunnsøkonomiske analyser – virkningstabeller (xlsx), forenklet tabell.*

Av de 20 effektpakkene foreslår jernbanesektoren å prioritere 10 effektpakker for oppstart i den første seksårsperiode i ramme A. I ramme B foreslår de ytterligere en effektpakke (Ringeriksbanen). Det vil si at Jernbanedirektoratet og Bane NOR SF som svar på oppdrag 9 foreslo totalt 11 nye effektpakker i ramme B for oppstart i den første seksårsperioden.

Figur 3 viser at prioriteringene i ramme A er gjort ut fra en rangering av prissatt samfunnsøkonomisk lønnsomhet, der «bedre nettdækning» kommer best ut, mens tre øvrige effektpakker har positiv lønnsomhet. Én effektpakke er verken lønnsom eller ulønnsom målt i prissatt samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og fem av effektpakkene har en negativ prissatt lønnsomhet for samfunnet.

I forbindelse med andre del av oppdrag 9 ba Samferdselsdepartementet Jernbanedirektoratet blant annet om en faglig vurdering av det videre arbeidet med fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 Høgkastet–Hønefoss og E16/Vossebanen Arna–Stanghelle. Direktoratet svarte at begge prosjektene er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. På grunnlag av det mente direktoratet at beslutningen om videre prioritering av Fellesprosjektet Ringeriksbanen/E16 Høgkastet–Hønefoss først og fremst var en politisk beslutning, der de transportfaglige og samfunnsøkonomiske egenskapene ved prosjektet måtte ses i sammenheng med de uttrykte politiske ambisjonene om integrering av bo- og arbeidsmarkedsregioner og en styrket øst-vest-forbindelse.

Ringeriksbanen var på prioriteringslisten til Jernbanedirektoratet i ramme B i svaret på oppdrag 9, jf. figur 3. Arna–Stanghelle ble imidlertid ikke foreslått.

²⁰ Dette er en forenklet tabell. Det er også utarbeidet en tabell som oppgir tall for flere konkrete indikatorer enn det som er brukt i denne tabellen. Se <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fcontentassets%2F7cb4217acb094720905ba6c438cd3ab7%2Fbane-vedlegg-2---samfunnsokonomiske-analyser---virkningstabeller.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>.

Jernbanedirektoratet opplyser i intervju at de foreslo å prioritere Ringeriksbanen fordi det gjensto en del analysearbeid, og fordi analysene som var gjennomført ikke fanget opp all effekten tiltaket ville gi. Direktoratet mente særlig at trafikantnyttene var undervurdert, men likevel ikke så mye at nye analyser ville endre konklusjonen om at prosjektet er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. I tillegg oppgir direktoratet i intervju at de fikk uformelle signaler fra departementet om at prosjektet burde inngå i grunnlaget for den politiske diskusjonen. Bane NOR oppgir i intervju at de også opplevde at Samferdselsdepartementet ga forskjellige signaler om prioriteringen av Ringeriksbanen, og oppfattet føringene fra departementet som uklare. På den ene siden oppfattet Bane NOR at det var en politisk beslutning at Ringeriksbanen skulle prioriteres uavhengig av resultatet av de samfunnsøkonomiske analysene. På den andre siden ble det uttalt at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skulle legges til grunn for prioriteringen av Ringeriksbanen. I brev til Riksrevisjonen understreker Samferdselsdepartementet at slike signaler som Jernbanedirektoratet og Bane NOR opplevde å ha fått, ikke var gitt i de skriftlige bestillingene.

Kystverkets arbeid med oppdrag 9

Kystverket leverte i svaret sitt på oppdrag 9 en prioritert rangering av midler til investeringer i farvannet til 60 tiltak fordelt på fem korridorer. Kystverket opplyser i intervju at det i svaret ble både tatt med tiltak på strekninger som ikke var omtalt i oppdrag 1 og flere tiltak innenfor drift og vedlikehold.²¹

I det første svaret på oppdrag 9 gjorde Kystverket en innbyrdes rangering av investeringstiltak basert på en samlet vurdering av

- netto nytte per budsjettkrone (NNB)
- modenhet (mulig gjennomføringstidspunkt)
- geografiske sammenhenger (for optimal gjennomføringsstrategi/fleksibilitet)

Ifølge Kystverket var netto nytte (NNB) utgangspunktet for rangeringen. I de tilfellene der de andre kriteriene er brukt, har de presisert det i svaret på oppdraget. Kystverket informerer i intervju at en begrunnelse for at et tiltak har blitt rangert på et annet grunnlag enn NNB, kan for eksempel være nærhet til andre tiltak som skal utbedres. Dersom alt nødvendig utstyr og bemanning er i nærheten, vil det være mer lønnsomt å gjennomføre flere tiltak i samme omgang. En annen begrunnelse for prioritering kan være at det i behovskartleggingen har kommet fram at tiltaket vil gi en høy måloppnåelse.

I det andre svaret på oppdrag 9 oppdaterte Kystverket bare tallgrunnlaget for farledsinvesteringene, og virkningene per område/korridor ble gjort tydeligere. Kystverket opplyser i intervju at oppdateringen av tallgrunnlaget bare medførte mindre justeringer i svaret.

I intervju opplyser Kystverket at ledergruppen i etaten ikke prioriterte mellom de ulike tiltakspakkene i porteføljen, men de prioriterte mellom områdene drift, vedlikehold, investeringer og tilskudd. Ifølge Kystverket ble innspillene til investeringer i farvannet spilt inn fra den ansvarlige fagavdelingen i Kystverket. Det er kun de største farvannstiltakene som er nevnt med navn i NTP 2022–2033.

Innenfor ramme B foreslo Kystverket noen samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter. Kystverket opplyser i intervju at porteføljen totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsom.

²¹ Tiltakene som ikke kom gjennom den strekningsvise optimaliseringen i oppdrag 1, men som likevel ble prioritert av Kystverket i oppdrag 9, var disse: innseiling Kragerø, Longyearbyen flyterminal og innseiling Mo i Rana.

7 Vurderinger

7.1 Transportvirksomhetene dokumenterer i liten grad sine tidlige valg og prioriteringer

7.1.1 Transportbehov blir kartlagt og dokumentert

Transportplanlegging er en kjerneoppgave for transportvirksomhetene. Formålet med planleggingen er å sikre at transportnettets utvikles i retning av og i tråd med gjeldende standarder og behov i samfunnet. Virksomhetene identifiserer og kartlegger transportbehov gjennom ulike analyser og innspill fra interessenter.

I tillegg til Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet er etatene Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket viktige premissgivere i transportplanleggingen. Disse etatene bestemmer hvilke transportbehov som skal utredes, slik at de kan bli prosjekter som er aktuelle for å bli prioritert i NTP.

Før et investeringsprosjekt blir prioritert i NTP, er det gjennom arbeidet med transportplanleggingen gjort valg og tatt beslutninger når behov kartlegges og identifiseres, i vurderingen av om behovet er viktig å håndtere og i vurderingen av hvordan behovet skal håndteres.

Flere av valgene og beslutningene tas i transportvirksomhetene. Det er dermed virksomhetene som i stor grad definerer hvilke prosjekter politikerne kan velge mellom når de skal prioritere prosjekter i NTP. Jo mer planlagt og utredet et prosjekt er, desto større sannsynlighet er det for at det kan bli prioritert i NTP.

Vi har identifisert tre beslutningspunkter der transportvirksomhetene påvirker utvalget av prosjekter som er aktuelle for å bli prioritert i den første seksårsperioden i NTP. Det skjer når virksomhetene

- identifiserer og vurderer transportbehov
- vurderer behov for KVVU-er
- gjør faglige prioriteringer i forberedelsene til NTP

Proessen skal være sporbar og etterprøvbbar slik at det skal være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt. Forvaltningens arbeid skal kunne dokumenteres i ettertid.

Kartlegging, identifisering og vurdering av transportbehov er en kontinuerlig oppgave for transportvirksomhetene. Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket kartlegger transportbehov gjennom analyser av blant annet trafikk, befolkningsvekst, risiko for ulykker og tilstanden på infrastruktur. Videre dokumenterer de kartleggingen av transportbehovene i ulike utredninger og databaser, for eksempel Riksveiutredningen og Kystinfo. Gjennom kartleggingen framkommer det behov for vedlikehold, utbedring, fornyelse eller nyinvesteringer.

En del behov og prosjekter kommer også som følge av innspill eller av ulike former for underskriftskampanjer eller aksjoner frontet av innbyggere, kommuner, politikere, næringsliv og/eller andre interessenter.

7.1.2 Prioriteringene av transportbehov som utredes videre i liten grad dokumentert

For at et eventuelt behov for nyinvesteringer skal kunne bli et prosjekt i NTP, må virksomhetene identifisere transportbehovet. Deretter må de vurdere om det er, eller vil kunne bli, en

transportutfordring som bør håndteres og om det skal settes av ressurser til videre utredning. Dette skjer i en svært tidlig fase av det som kan bli et investeringsprosjekt.

Vår gjennomgang av utvalgte store investeringsprosjekter som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode i NTP 2022–2033, viser at de ble omtalt flere tiår tilbake i tid. For eksempel ble Hordfast først omtalt som en mulig løsning på 1990-tallet, og fastlandsforbindelsen mellom Molde og omkringliggende øyer (Møreaksen) ble lansert tidlig på 1980-tallet.

Undersøkelsen viser at det på både vei- og banesektoren i liten grad er sporbart og etterprøvbart hvordan det blir prioritert mellom ulike transportbehov i en tidlig fase av transportplanleggingen. Forvaltningen har imidlertid et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere sitt eget arbeid i ettertid. Jernbanedirektoratet har lagt opp til en ny prosess fra 2022 der ledelsen beslutter om det skal gis mandat til å igangsette utredning i en tidlig fase av transportbehov/prosjekter. Hensikten med den nye prosessen er å gi ledelsen bedre innsyn i aktivitetene i virksomheten og et godt grunnlag for å beslutte hvilke prosjekter som skal utredes. Etter vår vurdering er det positivt at Jernbanedirektoratet arbeider med å bedre sporbarheten og etterprøvbareheten i tidlige valg og prioriteringer.

7.1.3 Prioriteringene av innspill til nye KVVU-er er i liten grad dokumentert

Som en del av det forberedende arbeidet til NTP har Samferdselsdepartementet bedt Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet om å komme med innspill til behov for KVVU-er. Bestillingen fra departementet ble sendt om lag fem år før transportplanen legges fram for Stortinget.

Statens vegvesen oppfatter at forslag om KVVU-er ikke er et uttrykk for en prioritering, men at KVVU-er er et verktøy for å styre den videre planleggingen. Vegvesenet viser imidlertid til at lokale interessenter og andre aktører trolig ser på KVVU som et grunnlag for å kunne bli prioritert, og at når regjeringen har valgt konsept, blir det skapt store forventninger hos lokale myndigheter og interessenter om at investeringen skal gjennomføres.

Undersøkelsen viser at både Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen dokumenterer og begrunner sine innspill om behov for nye KVVU-er. Innspillene til NTP 2026–2037 har blitt bedre dokumentert enn innspillene til NTP 2022–2033. Det foreligger imidlertid flere transportbehov som vurderes som aktuelle for KVVU enn det antallet som spilles inn som etatenes endelige forslag til departementet. Undersøkelsen viser at virksomhetene i liten grad har dokumentert hvilke avveininger og vurderinger som ligger til grunn for prioriteringen av innspill. Dette gjør det vanskelig å finne tilbake til begrunnelser for at ett transportbehov blir foreslått utredet i en KVVU, og ett annet ikke blir det.

7.2 Det er lite sporbart hvilke avveininger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene

Samfunnsøkonomiske analyser gir nyttige perspektiver på prosjekter, men kan ikke være det eneste beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke. I det faglige grunnlaget for prioriteringer til NTP bør det være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor noen samferdselsprosjekter er faglig prioritert over andre.

Arbeidet med NTP for 2022–2033 er lagt om i forhold til hvordan arbeidet med tidligere transportplaner har vært organisert. Målet med den nye organiseringen har blant annet vært å sikre en mer overordnet og strategisk plan. Endringen innebærer at Samferdselsdepartementet i forbindelse med NTP 2022–2033 har tatt en tydeligere styring over prosessen sammenliknet med tidligere transportplaner. Videre er det innført porteføljestyling, noe som innebærer et større handlingsrom til å kunne endre omfanget av og rekkefølgen på prosjektene som presenteres i planen. Transportvirksomhetene har levert faglige innspill til planen gjennom å svare på til sammen 9 oppdrag og tilleggsoppdrag fra

Samferdselsdepartementet. Alle oppdragene og virksomhetenes svar er offentlig tilgjengelige. Etter vår vurdering er det positivt at Samferdselsdepartementet har bidratt til økt transparens i NTP-prosessen ved å gjøre oppdrag og svar tilgjengelig for offentligheten.

For at det skulle være aktuelt å prioritere et investeringsprosjekt i NTP for 2022–2033, forutsatte departementet at det var gjennomført en prosjektoptimerende analyse. Som svar på oppdrag 1 om optimalisering har Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket gjennomført slike analyser.

7.2.1 Investeringsprosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet er beregnet

I oppdrag 9 om prioriteringer ble transportvirksomhetene blant annet bedt om å rangere forslagene sine til konkrete prosjekter/strekninger/pakker etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Undersøkelsen viser at den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten framkommer og er brukt i virksomhetenes svar på oppdrag 9. I flere av virksomhetenes delbesvarelser er investeringsprosjektene rangert etter den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, slik departementet ba om.

7.2.2 Dokumentasjonen viser i liten grad hvordan andre hensyn og investeringsprosjektenes måloppnåelse er vurdert og sammenliknet

I oppdrag 9 om prioriteringer blir virksomhetene også bedt om å beskrive hvordan prioriteringene de presenterte, skal bidra til måloppnåelse på utvalgte indikatorer. Indikatorene var blant annet netto nytte, reisetidsreduksjon, antall drepte og hardt skadde, endring i klimagassutslipp og påvirkning av naturmangfold.

Undersøkelsen viser at virksomhetene har oppgitt flere forhold enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet som begrunnelse for sin endelige faglige prioritering. Dette kan være alt fra faktorer som også inngår i den beregnede samfunnsøkonomiske analysen, ikke-prissatte virkninger, indikatorer for måloppnåelse og andre faktorer som kan begrunne transportbehovet.

Statens vegvesen

I det endelige svaret fra Statens vegvesen på oppdrag 9 ga Vegvesenet en mer helhetlig vurdering av investeringsprosjektene. I omtalen av de enkelte prosjektene ble det i ulik grad gitt begrunnelser for prioriteringen. Der det ble gitt begrunnelser, trakk de fram mange ulike forhold som for eksempel viktig transportåre, effektivt og sikkert knutepunkt, bedre framkommelighet, bedre trafiksikkerhet, viktig for byutvikling, knytter sammen bolig- og arbeidsmarkedsregioner, gir fastlandsforbindelse, reduserer faren for klimapåvirkning.

Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har lagt helhetsvurderinger til grunn for sin faglige prioritering av flere store investeringsprosjekter. Bruk av helhetsvurderinger åpner opp for bruk av faglig skjønn, og for at prosessen blir mindre transparent og gjennomskiktig. Undersøkelsen viser at det ikke er dokumentert hvordan det faglige skjønnnet er brukt, noe som gjør at prosessen er lite transparent. Etter vår vurdering bør også forhold som inngår i faglige skjønnsmessige vurderinger, dokumenteres systematisk når de har betydning for hvilke prioriteringer virksomheten gjør. Uten slik dokumentasjon blir de faglige prioriteringene ikke etterprøvbare.

Jernbanedirektoratet

Direktoratet har i sin faglige prioritering av investeringer (effektpakker) til NTP i all hovedsak brukt samfunnsøkonomisk lønnsomhet som prioriteringskriterium. Det framkommer at de også har vurdert aktuelle effektpakker opp mot indikatorer for måloppnåelse. Ti av elleve effektpakker de har foreslått å prioritere, er imidlertid prioritert etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Av dokumentasjonen

framkommer det at måloppnåelse på indikatorene ikke har hatt betydning for den faglige prioriteringen av de ti effektpakkene.

Ringeriksbanen er også prioritert selv om den er mindre samfunnsøkonomisk lønnsom enn andre prosjekter som ikke er på prioriteringslisten. Når andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal inngå i beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke, bør også disse hensynene også komme tydelig fram når et stort investeringsprosjekt blir prioritert over et annet. Jernbanedirektoratet og Bane NOR oppfattet at de fikk uformelle signaler fra departementet om at Ringeriksbanen burde inngå i grunnlaget for den politiske diskusjonen. Etter vår vurdering framkommer det ikke tydelig i dokumentasjonen hvilke mål og hensyn som ligger til grunn for prioriteringen av Ringeriksbanen.

Kystverket

De fleste av Kystverkets investeringsprosjekter er under 1 milliard kroner. Porteføljen består av mange mindre investeringsprosjekter som har en lav kostnadsramme i NTP-sammenheng. Kystverkets investeringsprosjekter er derfor i all hovedsak ikke underlagt kravene i statens prosjektmodell, blant annet kravet om KVV. Dette gjør at prosessene for Kystverkets prosjekter skiller seg fra de mer omfattende prosessene når det gjelder vei og bane.

Kystverket utarbeider rapporter sammen med brukere og fagressurser der de omtaler utfordringer og behov for tiltak. De har også identifisert nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike tiltakene/ tiltakspakkene. Kystverket gjorde i oppdrag 9 en innbyrdes rangering av investeringstiltak, med utgangspunkt i netto nytte (NNB). I tilfellene der andre kriterier ble brukt, ble det presisert i svaret på oppdraget. Etter vår vurdering har Kystverket dokumentert hvordan de har prioritert investeringstiltak, gjennom en systematisk utrednings- og analyseprosess som er tilpasset deres virksomhet.

7.3 Sporbarheten i NTP-prosessen er i liten grad ivarettatt

Virksomhetenes prioritering av hvilke transportbehov som utredes i den tidlige fasen, har stor betydning for hvilke valg som kan gjøres senere i prosessen. Undersøkelsen viser at virksomhetene i liten grad har dokumentert vurderingene og avveiningene som ligger til grunn for den videre utredningen av identifiserte transportbehov.

I slutfasen av NTP-arbeidet blir transportvirksomhetene bedt om å gjøre en faglig prioritering av investeringsprosjektene. Denne prioriteringen er en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget for den endelige prioriteringen i NTP. Undersøkelsen viser at beregninger av investeringsprosjektene prissatte samfunnsøkonomiske lønnsomhet framkommer og blir brukt som ett av kriteriene for virksomhetenes faglige rangering og prioritering. Det er imidlertid også andre hensyn som skal inngå i beslutningsgrunnlaget når det skal vurderes hvilke store investeringer staten skal prioritere. Undersøkelsen viser at det i dokumentasjonen ikke framgår tydelig hvordan andre mål, indikatorer og hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vektlagt. Undersøkelsen viser at der andre mål og hensyn er brukt til å begrunne prioriteringene, er det i liten grad mulig å finne tilbake til hvordan disse er veid opp mot hverandre og opp mot den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å etterprøve hva som ligger til grunn for at noen prosjekter blir utredet i en tidlig fase og faglig prioritert foran andre i slutfasen. Etter vår vurdering er ikke kravet om sporbarhet og etterprøvbarehet tilstrekkelig ivarettatt når dette ikke tydelig framgår av den skriftlige dokumentasjonen. Flere av de største investeringsprosjektene har en anslått kostnad på over 20 milliarder kroner. Når man bruker betydelig offentlige midler, bør det framkomme hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for at noen store samferdselsprosjekter blir prioritert, mens andre ikke blir det.

8 Referanseliste

Lover, forskrifter og instrukser

- lov om arkiv (arkivloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentlighetsloven)
- instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
- rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 1 S (2021–2022) For budsjettåret 2022 under Samferdselsdepartementet
- Prop. 1 S (2020–2020) For budsjettåret 2022 under Samferdselsdepartementet
- St. Prop. 1 S (1999–2000) For budsjettåret 2022 under Samferdselsdepartementet
- Meld. St. 14 (2021–2022) *Perspektivmeldingen*
- Meld. St. 20 (2021–2022) *Nasjonal transportplan 2022–2033*
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*
- Meld. St. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*

Innstillinger

- Innst. 653 S (2020–2021) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2022–2033
- Innst. 460 S (2016–2017) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029

Rapporter, planer og utredninger

- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*
- Statens vegvesen (2019) *Riksvegutredningen*
- Statens vegvesen (2020) *KVU Ny by Bodø – transportsystemer*
- Statens vegvesen (2022) *Bakgrunn (E39 Ålesund–Molde)*
- Jernbanedirektoratet (2020) *KVU Kongsvingerbanen*
- Kystverket (2016) *Veileder for planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter*
- Concept arbeidsrapport 2019-1 *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske og svenske transportplaner En sammenlikning av Nasjonal transportplan 2018–2029 og Nationell plan för transportsystemet 2018–2029*, Morten Welde og Ole Henning Nyhus
- Concept-rapport nr. 43 *Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?* Arvid Stand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren, Askill Harkjerr Halse (alle fra Transportøkonomisk institutt)
- Rapport fra Avinor, 29. februar 2012 *Nasjonal transportplan 2014–2023: Framtidsrettet utvikling av lufthavnstrukturen*

Oppdrag og svar på oppdrag i forbindelse med NTP 2022–2033

Oppdrag 1

- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Oppdrag 1*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Avinor, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier og Vegdirektoratet, 11. januar 2019
- *Bane NORs første innspill til Nasjonal Transportplan 2022–2033* Svar fra Bane NOR på Jernbanedirektoratets oppdrag av februar 2019, 1. september 2019
- *NTP 2022–33: Jernbanedirektoratets svar på oppdrag 1* Vedlegg: 1) Pakkeomtaler, 2) Kostnadsbesparelser og optimalisering, 3) Kostnadseffektivisering.
Brev fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet, 1. oktober 2019
- *Effektiv ressursbruk*
Kystverkets svar på oppdrag 1 i NTP 2022–2033, 1. oktober 2019
- *Endring i Avinors svar til NTP – Oppdrag 1*
Brev fra Avinor til Samferdselsdepartementet, 11. oktober 2019
- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Oppdrag 1: kostnadsreduksjon og økt nytte* Vedlegg: 1) Prosjektvis omtaler, 2) Prosjekter og virkninger
Leveranse fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 24. oktober 2019

Oppdrag 9 med tilleggsoppdrag

- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Oppdrag 9 om prioriteringer*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Avinor AS, Jernbanedirektoratet, Kystverket hovedkontoret, Nye Veier AS og Vegdirektoratet, 25. november 2019
- *Nasjonal transportplan 2022–2033; jernbanesektorens innspill til oppdrag 9 om prioriteringer*
Brev fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til Samferdselsdepartementet, 17. mars 2020
- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Statens vegvesens svar på oppdrag 9* Vedlegg: 1) Svar på oppdraget og 2) Fordeling av midler til nye store prosjekter, utbedringsprosjekter og skredsikringsprosjekter for første seksårsperiode. Korrigert versjon av 26. mars 2012
- *Avinor AS – Nasjonal transportplan 2022–2033 – Svar på oppdrag 9 om prioriteringer*
Brev fra Avinor til Samferdselsdepartementet, 18. mars 2020
- *Svar på oppdrag 9 i arbeidet med Nasjonal transportplan*
Kystverkets forslag til prioriteringer av ressursbruk i perioden 2022–2033, mars 2020
- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Tilleggsoppdrag om indikatorer*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Avinor AS, Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet, Kystverket hovedkontoret, Nye Veier AS og Statens vegvesen, 23. juni 2020
- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Oppdaterte prioriteringer og samfunnsøkonomiske beregninger* Vedlegg: 1) Forslag til prioritering av investeringsmidlene i form av strekninger og korridorvis fordeling samt endringer i budsjettmessige forhold, 2) Beskrivelse av innhold i virkningstabellene, 3) Prosjektomtaler for prosjekter i første seksårsperiode
Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 13. oktober 2020
- *Jernbanesektorens oppdaterte analyser til NTP 2022–2033* Vedlegg: 1) Samfunnsøkonomiske analyser – fortolkning, 2) Samfunnsøkonomiske analyser – virkningstabeller (xlsx), 3) Indikatorer til NTP 2022–2033, 4) Faglige vurderinger av tre prosjekter
Brev fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR til Samferdselsdepartementet, 15. oktober 2020
- *Kystverkets prioriteringer til NTP 2022–2033* Oppdatert tallgrunnlag (oppdrag 9), oktober 2020
- *Nasjonal transportplan 2022–2033: Samfunnsøkonomiske analyser og virkninger*
Leveranse fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 16. november 2020

Nettside med øvrige oppdrag og svar

- Regjeringen.no – temaside: *Nasjonal transportplan: NTP (2022–2033)*
<https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/id2475111/>

Øvrige brev, notater og nettsider

- *Sporbarhet i prioritering av prosjekter til NTP - kommentarer til utkast til rapport*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 14. juni 2022
- *Arbeid med konseptvalgutredninger (KVU) frem mot Nasjonal transportplan 2026–2037*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, 28. april 2021
- *Arbeid med konseptvalgutredninger (KVU) frem mot Nasjonal transportplan 2026–2037*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet, 21. mai 2021
- *Arbeid med konseptvalgutredninger (KVU) frem mot Nasjonal transportplan 2026–2037*
Brev fra Statens vegvesen v/Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 14. september 2021
- *Jernbanedirektoratets vurdering av behov for KVU frem mot NTP 2026–37*
Brev fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet, uten dato.
- *Statsbudsjettet 2019 – Supplerende tildelingsbrev nr. 2 – Oppdrag til Statens vegvesen om å gjennomføre nye konseptvalgutredninger (KVUer) og strekninger som unntas fra KVU*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 14. september 2019
- *Ny prosess for modell og organisering av arbeidet med Nasjonal transportplan 2022–2033*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Avinor AS, Jernbanedirektoratet, Kystverket hovedkontor, Nye Veier AS, Vegdirektoratet, 11. januar 2019
- *Jernbanedirektoratets utredningsbehov til neste Nasjonale transportplan*
Brev fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet, 15. januar 2018
- *Anmodning om oversikt over nye konseptvalgutredninger (KVU) og nye prosjekter som skal planlegges etter plan- og bygningsloven – Nasjonal transportplan (NTP)*
Brev fra Statens vegvesen v/Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 5. februar 2018
- *Samferdselsdepartementet ber om oversikt over nye konseptvalgutredninger (KVU) og nye prosjekter som skal planlegges etter plan- og bygningsloven frem mot neste Nasjonal transportplan (NTP)*
Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 27. november 2017
- *Forslag til fremtidige KVU'er og unntak for NTP 2022–2033*
Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 19. september 2016
- Regjeringen.no *Hva er statens prosjektmodell?*
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>