

Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål?

Ingeborg Rasmussen, Vivian Dyb og Tor Homleid

VISTA ANALYSE AS



Utarbeidet på oppdrag fra NHO

Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/10
Rapporttittel	Raskere planlegging – hvordan komme raskere til mål?
ISBN	978-82-8126-267-6
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Vivian Dyb og Tor Homleid
Dato for ferdigstilling	14.03.2016
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Utarbeidet på oppdrag fra NHO
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Planlegging, plan og bygningsloven, konseptvalgutredning (KVU), kvalitetssikring (KS1), samferdselsinvesteringer, planprosesser, innsigelser, høring, medvirkningsprosesser

Forord

NHO ønsker å bidra til at planleggingstiden i samferdselsprosjekter kan reduseres til 5 år. Vista Analyse har på oppdrag fra NHO vurdert tiltak som er gjennomført i løpet av de siste årene for å redusere planleggingstiden, samt forslag fra tidligere utredninger der tiltak for å effektivisere planprosessene har vært vurdert. Med dette utgangspunkt identifiseres og vurderes ytterligere tiltak som kan gjennomføres for å redusere planleggingstiden i samferdselsprosjekter til 5 år.

Thomas Felde har vært oppdragsgivers kontaktperson. I tillegg har Per Øyvind Langeland og Christian Aubert gitt nyttige innspill underveis. Vi takker for et konstruktivt og hyggelig samarbeid.

Rapporten er utarbeidet uten noen form for bindinger fra oppdragsgivers side.

Oslo 14.mars 2016

Prosjektleder

Ingeborg Rasmussen

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	9
1.1 Formålet og mandat.....	9
1.2 Organisering av rapporten	10
2. Beslutnings- og planprosess: En oversikt	11
2.1 Fra idé til fullført prosjekt	11
2.2 Nærmere om medvirkning – form og innhold	15
2.3 Prosedyrer og medvirkning i bompengesaker	17
2.4 Planlegging etter plan og bygningsloven	17
2.5 Overlappende prosesser og dobbeltarbeid – er det hensiktsmessig?.....	20
3. Observert planleggingstid	21
3.1 Tidsbruk og sammenhenger i planprosessen.....	21
3.2 Hva viser empirien?	22
3.3 Planstatus for prosjekter med ferdig KS1 – eksempler	23
3.4 Innsigelser og ankebehandling – tidsbruk og forhandlingsmakt.....	26
3.5 Statlig plan – tar tid og kan spare tid	28
3.6 Oppsummering	28
4. Hva er gjort for å redusere planleggingstiden?	30
4.1 Tre utvalg – 5 år med prosesser og forslag	30
4.2 Kort vurdering – hva er egentlig endret?	31
5. Flaskehals	34
5.1 Evaluering av planprosess ny E6 Ringebu - Otta	34
5.2 Statens vegvesen: Effektivisering av planlegging	34
5.3 Nærmere om medvirkning og innsigelser	36
5.4 Beslutning om statlig plan.....	38
5.5 KS2.....	38
5.6 Flaskehals: oppsummering og drøfting	39
6. Konklusjon og anbefalinger	41
6.1 Gjennomførte endringer kan gi kortere planleggingstid.....	41

6.2	Ytterligere mulige tiltak som kan bidra til kortere planleggingstid	42
6.3	Oppsummering	45
Referanser		47
Figurer		
Figur 2.1	Statens prosjektmodell (Finansdepartementets ordning med kvalitetssikring)	13
Figur 2.2	Medvirkningsprosesser - oversikt	16
Figur 3.1	Hovedfaser i beslutnings-bevilgnings- og planprosessene	21
Figur 3.2	Kommuneplanens arealdel 2012 – innsigelser etter myndighet.	27
Figur 3.3	Tidsbruk i prosessen for å beslutte statlig plan for E10 Hålogalandsveien.....	28
Figur 4.1	Tre arbeidsgrupper – tre rapporter om effektivisering av planprosesser	31
Figur 5.1	Kostnadsestimat overslag SVV og ekstern kvalitetssikrer KS2 (EKS).....	39
Figur 6.1	Planleggingstid med og uten kommunedelplan	41
Tabeller		
Tabell 2.1	Oversikt over plantype/prosess, beslutning og medvirkning	15
Tabell 2.2	Prosedyrer og faser i bompengesaker (tabellen er basert informasjon fra SVV)	17
Tabell 3.1	Observerte tid KVVU er bestilt til KS1 er gjennomført	23
Tekstbokser		
Tekstboks 2.1	Innskrenkninger i adgangen til å fremme innsigelser	20
Tekstboks 3.1	E-18 Sky-Bommestad, en strekning på 6,7 km. Kilde: vegvesenet.no	26
Tekstboks 4.1	Eksempel på raskere planprosess – sparer 4-5 år	33

Sammendrag og konklusjoner

Det er en bred politisk enighet om at planleggingstiden i samferdselsprosjekter har vært for lang. I regjeringsplattformen er det uttrykt en ambisjon om å halvere planleggingstiden innenfor samferdselssektoren sammenliknet med dagens praksis som er anslått til 9-10 år. Flere tiltak er gjennomført, men i likhet med tidligere utredninger konkluderer vi med at det er lite sannsynlig at gjennomførte tiltak er tilstrekkelig til at målet om å halvere planleggingstiden kan realiseres. Dersom det er politisk vilje til å ta i bruk mulighetene som ligger i endringene som er gjort, kan en planleggingstid ned mot 6 år realiseres.

For å redusere planleggingstiden ytterligere i statlige investeringsprosjekter kreves det en tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom forvaltningsnivåene ved statlige investeringer i samferdselsprosjekter. Det er i dag en rekke ulike medvirkningsprosesser der det i flere ledd utredes og diskuteres løsningsvalg, traseer, konsepter og standarder, med muligheter til å påvirke et prosjekt i flere faser. Dette gir omfattende utredninger, dobbeltarbeid, tar tid og er også ressurskrevende for transportetatene. Med tydeligere føringer fra statens side og en bedre samordning av statens ulike roller, vil prosjekter som vedtas utredet etter en konseptvalgfase kunne gjennomføres raskere. Dette vil da gå på bekostning av lokale myndigheters og interessegruppers gjentatte påvirkningsmulighet, men vil sikre en raskere plangjennomføring, og trolig også en mer kostnadseffektivt ressursbruk.

Tverrpolitiske enighet om at planleggingstiden skal ned

Under regjering Stoltenberg ble det satt ned to utvalg/arbeidsgrupper (hhv i 2009 og 2011) som vurderte tiltak for å redusere planleggingstiden i samferdselsprosjekter. I 2013 slo Stoltenbergregjeringen fast at det bør være en målsetning å redusere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekt fra ti til fem år. I Solbergregjeringens politiske plattform står det følgende om planlegging: *Regjeringen vil bygge veg og jernbane raskere gjennom å redusere planleggingstiden. Målsetningen vil være en halvering av tiden.* Solbergregjeringen satte ned ytterligere en interdepartemental arbeidsgruppe som fikk i mandat å vurdere virkninger av gjennomførte tiltak, samt å foreslå nye tiltak for å redusere planleggingstiden i samferdselsprosjekter. Den sist nedsatte arbeidsgruppen konkluderte i 2014 med at: *«det er lite sannsynlig at summen av de tiltakene som beskrives i rapporten knyttet til plan- og bygningsloven, både de som er i ferd med å gjennomføres og det som foreslås av nye tiltak, alene vil kunne føre til en halvering av den samlede planleggingstiden»¹.*

Våre funn støtter denne konklusjonen og bekrefter at ytterligere tiltak er nødvendig for å komme ned i en planleggingstid på 5 år.

Gjennomførte endringer kan gi kortere planleggingstid

Endringene som er gjort i regelverket – og særlig muligheten til å gå rett fra KS1 til reguleringsplan (altså ikke veien om kommunedelplan) korter ned planleggingstiden med inntil 2 år. Muligheter til å bruke statlig plan i flere prosjekter og avgrensning av innsigelsesmulighetene vil også bidra noe til kortere planleggingstid. Reduksjonen vil i første rekke komme i form av at tiden som går med til politisk behandling reduseres og av at konflikter i forhold til andre interesser i større grad avklares samlet og tidlig i planprosessen. Endringer som er gjort i plan- og byg-

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2014), side 23

ningsloven, innstramninger av innsigelsesmyndigheten og større muligheter til å bruke statlig plan, gir et potensial for å få planleggingstiden ned i 6 -7 år, dersom mulighetene tas i bruk.

Identifiserte flaskehalsar

Tidligere utredninger har identifisert flaskehalsar i planleggingen av samferdselsprosjekter innenfor følgende områder:

- Den statlige prosjektmodellen inkludert prioriterings- og bevilgningsprosesser
- Overlapp og dobbeltarbeid mellom statens prosjektmodell og planlegging etter plan og bygningsloven (PBL)
- Behandling av innsigelser, klager og håndtering av interessekonflikter i planprosessene under plan- og bygningsloven (kommunedelplan og reguleringsplan)
- Omfattende og brede medvirkningsvirkningsprosesser der de samme aktørene inviteres til innspill og påvirkning i flere stadier av planprosessen
- Kapasitetsbegrensninger i etatene og etatens rammebetingelser i utrednings- og planfasen

Konfliktsakene som tar tid i planleggingsfasen, og som krever planleggingstid, medvirkningsprosesser og forhandlinger, er som regel knyttet til økonomi. Lokale myndigheter og interessenter kan i dag fremme krav med andre begrunnelser enn det som lå til grunn for konseptvalgbehandlingen, samtidig som kostnadene ved kravene dekkes av staten eller veltes over på bilistene i form av brukerbetalning (høyere bomtakster). I tillegg til kostnadsglidninger observerer vi at manglende føringer fra regjeringens konseptvalg gir omfattende planprogram med utredninger som bidrar til tid- og ressurskrevende forhandlinger. Foruten at planleggingstiden forlenges, vil aksept for kostnadsglidninger stimulere lokale myndigheter og interessenter til å fremme kostnads-krevende krav der nytten av tilleggskravene ikke nødvendigvis forsvarer kostnadene. Med en forventning om at et prosjekt kan påvirkes og endres etter konseptvalgfase, vil interessenter, statlige og lokale myndigheter ha insentiver til å be om at det i planprogrammet utredes flere løsninger enn det som strengt tatt følger av regjeringens konseptvalg.

Endringene som er gjort i plan- og bygningsloven og innstramningene som er gjort i mulighetene til å fremme innsigelser, gir muligheter til å redusere planleggingstiden, men så lenge det oppfattes at det er aksept for prosjektglidninger gjennom planprosessen, må det fortsatt forventes tidkrevende forhandlinger og konflikthåndtering. Samlet sett kan dette bety at færre vei- og baneprosjekter realiseres innenfor en NTP-periode, og at samfunnets nytte per investerte statlige krone reduseres.

Halvering av planleggingstiden er mulig, men krever tiltak og politisk vilje

Vår vurdering er at det med små endringer er mulig å komme ned i en planleggingstid på 5 år, dersom man ønsker.

Følgende tiltak foreslås:

1. Sterkere føringer etter regjeringsbeslutningene basert på KVV-KS1-fasen

Prosjekter hvor regjeringen har fattet en beslutning basert på en konseptvalgutredning med ekstern kvalitetssikring bør følges opp med klare føringer og rammer for den videre planprosessen. Regjeringen bør fastsette hovedlinjene i trasé/korridorvalg og utbyggingsstandard etter KS1. Når prosjektet realitetsbehandles og vedtas i form av et konseptvalg, bør det også vurderes *når* prosjektet budsjettmessig skal fases inn. Det bør legges klare grenser i planprogrammet for hvilke utredningsspørsmål, trasévalg og standarder som kan utredes og behandles i planprosessen etter KS1.

Det bør gis tydelige rammer og føringer for kostnads-krevende prosjektglidninger etter konseptvalgfase, med lav aksept for kostnadsglidninger. Optimalisering av prosjektet

innenfor gitte rammer bør være hovedregelen for prosjekter som ønskes realisert med en planleggingstid på 5 år. Det bør stilles krav om at eventuelle prosjektglidninger som samlet sett øker kostnadene kan dokumentere en nytte for samfunnet som forsvarer kostnadene. Muligheten til å gå rett fra konseptvalg til reguleringsplan bør benyttes aktivt, og er trolig en forutsetning for å komme ned i en planleggingstid på 5 år.

2. Statlig plan bør bli hovedregelen – et halvt år prosesstid kan spares

Statlig plan bør bli hovedregelen for samferdselsprosjekter som krysser to eller flere kommuner. Regjeringen sier i regjeringsplattformen at den ønsker å øke bruken av statlig plan for prosjekter av nasjonal betydning. Det er utarbeidet kriterier for når statlig plan kan benyttes. Vi observerer at man i dag bruker om lag et halvt år i dialog- og beslutningsfasen før statlig plan besluttet. Ved å gjøre statlig plan til hovedregelen i statlig finansierte samferdselsprosjekter kan dagens tids- og ressursbruk knyttet til dialog om dette er fornuftig, spares.

Statlig plan innebærer at innsigelsesretten i praksis faller bort i og med KMD både er planmyndighet og ankemyndighet. Det kan gis tydelige rammer om at kostnadskrevende prosjektglidninger ikke vil bli akseptert etter konseptvalgfase.

3. Forpliktende deltagelse i tidligfase og begrensede muligheter til endringer i planfasen

Deltagelse i tidligfasen (KVU) bør være forpliktende. Mulighetene til innsigelser i planfasen bør begrenses til områder der det kommer ny informasjon etter regjeringen har fattet vedtak basert på KVU/KS1. Det betyr at andre berørte myndigheter, lokale og regionale beslutningsorganer, interessenter og rettighetshavere i konseptvalgfase må gi informasjon om hvordan de, eller de fag/ interesseområdene de forvalter, vil berøres av et tiltak. Dersom målet er å redusere planleggingstid anbefaler vi at retten til innsigelser eller krav om kostnadskrevende tiltak for å ivareta et interesseområde bortfaller dersom slik informasjon ikke er gitt i tidligfasen. Det samlede antallet medvirkningsprosesser, høringer og innspillmuligheter bør reduseres i samtlige faser. Med statlig plan og føringer for hva som skal kunne utredes videre i planfasen og endres etter regjeringen har valgt konsept, vil behovet for prosesser og forhandlinger også bli mindre.

4. Forenklinger i statens prosjektmodell; KS1 og KS2

Dersom man skal ytterligere ned i planleggingstid kan det gjøres justeringer i statens prosjektmodell, for eksempel kan KS2 gjøres stikkprøvebasert. Dette vil redusere planleggingstiden med et halvt år (eller mer) for de prosjektene som ikke trekkes ut for KS2, samtidig som etatenes insentiver til å levere gode kostnadsestimat beholdes i og med de i utgangspunktet ikke vet om de blir trukket ut for KS2. Undersøkelser viser at kvalitetssikringen av kostnadsestimatene som gjøres i KS2 ikke har avdekket risikofaktorer som gir store kostnadsoverskridelser. Der det er avvik mellom kvalitetssikrer og Statens vegvesens kostnadsestimat viser erfaringene at det stort sett er Statens vegvesen som treffer best. KS2 har dermed først og fremst en disiplinerende effekt. Denne effekten kan beholdes med et stikkprøvebasert system.

Konseptvalgfase kan forenkles ved at Samferdselsdepartementet oppgir hvilke behov som utløser et prosjekt, samt målet med prosjektet. Dette bør kunne avledes direkte av Nasjonal transportplan og således fastsettes i mandatet for konseptvalgutredningen. Konseptvalgutredningen begrenses da til å avlede krav, utrede mulighetsrommet og alternativer løsningskonsept med en tilhørende samfunnsøkonomisk analyse. Med disse forenklingene vil KVU og KS1 fasen kunne fastsettes til 2 år. Dette vil da hindre en mulig tendens til å øke omfanget og tidsbruken i konseptvalgfase, og også avgrense utredningen til de krav Finansdepartementet har til en alternativanalyse.

Regelendringer må suppleres med politisk handling og prioritering

Gjennomførte – og foreslåtte – regelendringer gir muligheter til kortere planleggingstid, men det krever politisk vilje å sette mulighetene ut i praksis. Uavhengig av regelverket krever en realisering av kortere planleggingstid at følgende forutsetninger er på plass:

- Politisk vilje til å prioritere vedtatte konsepter som har vært gjennom KS1
- Vilje og evne til å gå rett på reguleringsplan etter KS1
- Vilje til å bruke statlig plan
- Vilje til å holde fast på vedtak som gjøres i tidligfasen (ikke invitere til omkamper)
- Tilstrekkelig plankapasitet i etatene og tilstrekkelig finansiering av planleggingen

En planleggingstid på 5 år krever rett og slett en tydeligere stat for å redusere omfanget på medvirkningsprosesser, forhandlinger og utredninger i planprosessene etter regjeringen har valgt konsept, standard og nivå på investeringsprosjektet. En tydeligere stat med vilje til å opprettholde en prioritering vil gi samferdselsetatene større legitimitet til å avgrense og forenkle prosjektplanleggingen. Det betyr også at samfunnets overordnede mål om fremkommelighet, mobilitet, trafikk sikkerhet og miljøhensyn slik de framkommer i regjeringens transportpolitikk, må være overordnet lokale hensyn i riksveinettet og ved jernbaneinvesteringer.

1. Innledning

Samferdselssektoren har fått økt politisk oppmerksomhet de siste årene. Dette har ført til en stadig opptrapping av de økonomiske rammene gjennom Nasjonal transportplan (NTP). Det gis uttrykk for en sterk politisk vilje til å overoppfylle, eller i det minste realisere planene i NTP. Dette kommer fram i en vilje til å bevilge og sette av ressurser for å realisere planlagte prosjekter. Samtidig er planleggingstiden for samferdselsprosjekter 9-10 år i gjennomsnitt. Det er bred politisk enighet om at planleggingstiden må reduseres. I regjeringsplattformen er det uttrykt ambisjon om en halvering av planleggingstiden innenfor samferdselssektoren sammenliknet med dagens praksis. Dette er det samme ambisjonsnivået som forrige regjering også gav uttrykk for.

Det er i løpet av de siste årene satt i gang tiltak og forsøk for å redusere planleggingstiden innenfor samferdselssektoren. Status og fremdrift i tidligere foreslåtte tiltak for å effektivisere planleggingen av store samferdselsprosjekter er oppsummert i sluttrapporten fra en interdepartemental arbeidsgruppe; *Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, 2014). Arbeidsgruppen har gått gjennom og vurdert tiltak som er gjennomført, og beskrevet ytterligere effektiviseringstiltak innenfor arbeidsgruppens mandat. Flere av tiltakene vil kunne redusere planleggingstiden noe, men det er verdt å merke seg at det i sluttkapitlet gis følgende oppsummering:

Det er derfor lite sannsynlig at summen av de tiltakene som beskrives i rapporten knyttet til plan- og bygningsloven, både de som er i ferd med å gjennomføres og det som foreslås av nye tiltak, alene vil kunne føre til en halvering av den samlede planleggingstiden².

NHO ønsker å bidra til å komme enda et skritt nærmere en realisering av virksomme tiltak for å redusere planleggingstiden til 5 år i samferdselsprosjekter. Som en del av dette ønsker NHO mer kunnskap om hvilke flaskehalsen som i dag framstår som de viktigste å løse opp i for å redusere tiden fra vedtak om å utrede et utbyggingsprosjekt er fattet og fram til byggestart.

Vista Analyse har på oppdrag fra NHO innhentet kunnskap og erfaringer, og vurdert mulige tiltak som kan redusere planleggingstiden, samt hvilke forutsetninger som må være tilstede for at kortere planleggingstid enn dagens praksis skal la seg realisere. En sentral del av dette arbeidet har vært å identifisere potensielle flaskehalsen og vurdere hvordan disse eventuelt kan løses.

1.1 Formålet og mandat

Formålet med dette prosjektet har vært å:

- Få nærmere konkretisert hvilken reduksjon ulike grep gir i planleggingstid.
- Få konkretisert hvilke reduksjoner ulike endringer og forslag fra myndighetene har gitt de siste 3-4 årene, herunder effektivisering av innsigelsesinstansene.
- Foreslå tiltak som medfører at planleggingstiden halveres. Tiltakene skal ta utgangspunkt i identifiserte flaskehalsen og implementeringstid.

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2014), side 23

- Vurdere hvilke konsekvenser en redusert planleggingstid gir for effektiviteten i gjennomføring av prosjektene.

NHO ønsket en vurdering av prosjekter innen vei og bane når det gjelder disse problemstillingene.

1.2 Organisering av rapporten

I kapittel 2 gis en oversikt over beslutnings- og planprosessen for samferdselsprosjekter. Oversikten omfatter alle planer som inngår i planprosessen, anslag på tidsbruk for hver plan, hvilke instanser som har ansvar for gjennomføring av planarbeid, hvilke instanser som fatter beslutning på grunnlag av planarbeidet og hvilke interessenter som medvirker i planarbeidet. Videre gjennomgås «normal tidsbruk» i hvert hovedelement i planprosessen slik den ble anslått å være før raskere planprosesser for alvor kom på dagsorden i 2011 med nedsettelse av et hurtigarbeidende utvalg som fikk i oppgave å foreslå tiltak for å få ned planleggingstiden. Oversikten tar utgangspunkt i statlige investeringsprosjekter på vei og bane.

Observert planleggingstid i prosjekter registrert med KS1-rapport av forskningsprogrammet Concept gjennomgås i kapittel 3. Vi ser på tidsbruk og sammenhenger i planprosessen, tidsbruk fra KVVU er bestilt til KS1-rapport er ferdigstilt, eksempler på planstatus for prosjekter med ferdig KS1 samt tidsbruk og forhandlingsmakt knyttet til innsigelser og ankebehandling.

De siste 5 år er det lagt ned et omfattende arbeid med sikte på å redusere planleggingstiden. I kapittel 4 gis en oversikt over foreslåtte og gjennomførte endringer. Med eksempel fra Ringebu-banen illustrerer vi at tiltakene, gjennomført i praksis, kan gi kortere planleggingstid.

I kapittel 5 går vi gjennom tidligere identifiserte flaskehalsene i planleggingen av investeringsprosjekter i transportsektoren. Med utgangspunkt i de endringene som er gjennomført (kapittel 3) drøfter vi hvorvidt flaskehalsene er løst og hvilke flaskehalsene som gjenstår.

Våre konklusjoner og anbefalinger gis i kapittel 6. Vi ser på hvordan gjennomførte endringer kan gi kortere planleggingstid, videre peker vi på ytterligere tiltak som kan redusere samlet planleggingstid.

2. Beslutnings- og planprosess: En oversikt

I dette kapitlet går vi gjennom hovedelementene i beslutnings- og planprosessen fra et prosjekt besluttes utredet og fram til prosjektet er realisert og åpnes for trafikk. Vi legger størst vekt på beslutnings- og planfasen, i og med at problemstillingene i denne utredningen er rettet mot raskere planlegging, dvs tiden som brukes *før* byggestart. Vi tar utgangspunkt i *statlige* investeringsprosjekter på vei og bane.

Formålet med kapitlet er å gi en oversikt over innholdet i beslutnings- og planprosessen, samt å vise tidsbruken i hvert hovedelement slik den ble anslått å være i "normalprosjekter" før raskere planprosesser på alvor kom på dagsorden, det vil i denne sammenheng si før 2012.

Veinettet i Norge består av et riksveinett, fylkesveinett og kommunale veinett, i tillegg til en liten andel private veier. En stor del av det som tidligere var nasjonale veier ble overført til fylkeskommunene i 2010. Vista Analyse (2014) gir en oversikt over veinettet som ble overført, samt hvordan fylkene prioriterer veiinvesteringer. Utredningen belyser også spørsmål om planlegging og organisering av investeringsprosjekter i fylkene, men det empiriske grunnlaget var ikke tilstrekkelig til at det var mulig å konkludere om forvaltningsreformen bidro til raskere planlegging av investeringsprosjekter i veisektoren. Fylkeskommunale og kommunale investeringsprosjekter i veisektoren må følge de samme planbestemmelsene som statlige investeringsprosjekter, men har noe andre beslutningsprosedyrer og krav til beslutningsgrunnlaget enn statlige investeringsprosjekter. Fylkesveier og kommunale veier vurderes ikke i denne rapporten. Veiprojekter som skal bompengefinansieres har tilleggskrav i planfasen med prosedyrer som krever tid. I og med en stor andel av veinettet i dag finansieres (helt eller delvis) gjennom bompenger, har vi funnet det relevant å beskrive prosedyrene og utredningskravene i bompengefinansierte prosjekter.

Kapitlet angir *anslått* tidsbruk i ulike faser slik disse framkommer i offentlige dokumenter. I *kapittel 3* viser vi *observert planleggingstid* i prosjekter som er registrert med en konseptvalgutredning der det er gjort vedtak om videre oppfølging av prosjektet.

2.1 Fra idé til fullført prosjekt

Fra et prosjekt er i idéfasen og til det første utredningsarbeidet settes i gang og fram til beslutning, prosjektgjennomføring og åpning, skal prosjektet gjennom flere prosesser som hver har litt ulike formål. Grovt sett kan vi si at et prosjekt skal gjennom en beslutningsfase der det skal besluttes om prosjektet er verdig en offentlig investering, det skal velges en løsning (konseptvalg), og finansiering skal vedtas. Etter et prosjekt er vedtatt gjennomført (eller vedtatt utredet videre til forprosjekt), skal det gjennom en planfase etter plan- og bygningsloven. I denne fasen skal endelig trasévalg fastsettes, løsningene skal konkretiseres og det skal gjøres en rekke avveininger mellom ulike hensyn før endelig løsning er fastsatt, godkjent og vedtatt. De omtalte elementene inngår i det som ofte kalles den statlige prosjektmodellen.

2.1.1 Den statlige prosjektmodellen og beslutningssystemer i transportsektoren

Den statlige prosjektmodellen omtales også som Finansdepartementets ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter, eller KS-ordningen. Modellen ble innført som følge av flere negative erfaringer med store offentlige investeringsprosjekter. Kostnadsoverskridelser, forsinkelser og begrenset samfunnsøkonomisk nytte av investeringene, samt investeringsbeslutninger og løsningsvalg fattet på mangelfullt grunnlag preget flere enkeltprosjekter på 90-tallet.

Gardermoprojektet med valg av hovedflyplassløsning, tilbringertjeneste og tilhørende utbyggingprosjekter er blant prosjektene som inneholder kostnadsoverskridelser, men hvor det også ble høstet en rekke positive erfaringer på andre områder. Prosjektet ble evaluert av en uavhengig gruppe. Gruppen leverte sin rapport 1.september 1999 (NOU 1999:28). Evalueringen peker blant annet på at kvalitetssikring har vært en langt viktigere del av Gardermoprojektet enn ved tidligere offentlige prosjekter, og anbefaler at man vurderer hvordan man kan styrke og eventuelt formalisere slik uavhengig kvalitetssikring.

I 2000 ble det innført et system for ekstern kvalitetssikring av kostnads- og styringsdokumentene (KS2-ordningen). I 2005 ble ordningen utvidet for å sikre gode konseptvalg gjennom kvalitetssikring av utredningsgrunnlaget der det blant annet stilles krav til uavhengige samfunnsøkonomiske analyser (KS1-ordningen). Ordningen ble innført noe senere i samferdselssektoren, og erfaringene fra ordningen ble evaluert i 2010 (Vista Analyse, 2010). Evalueringen konkluderer blant annet med at ordningen har hatt en positiv effekt på planprosessene, men at det også er utfordringer i samspillet mellom statens styringssystem og konsekvensutredningsprosessen etter plan og bygningsloven, samt at statens prosjektmodell av flere opplevdes som ressurs- og tidkrevende. Evalueringen anbefaler en tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom forvaltningsnivåene ved statlige investeringer i transportinfrastruktur.

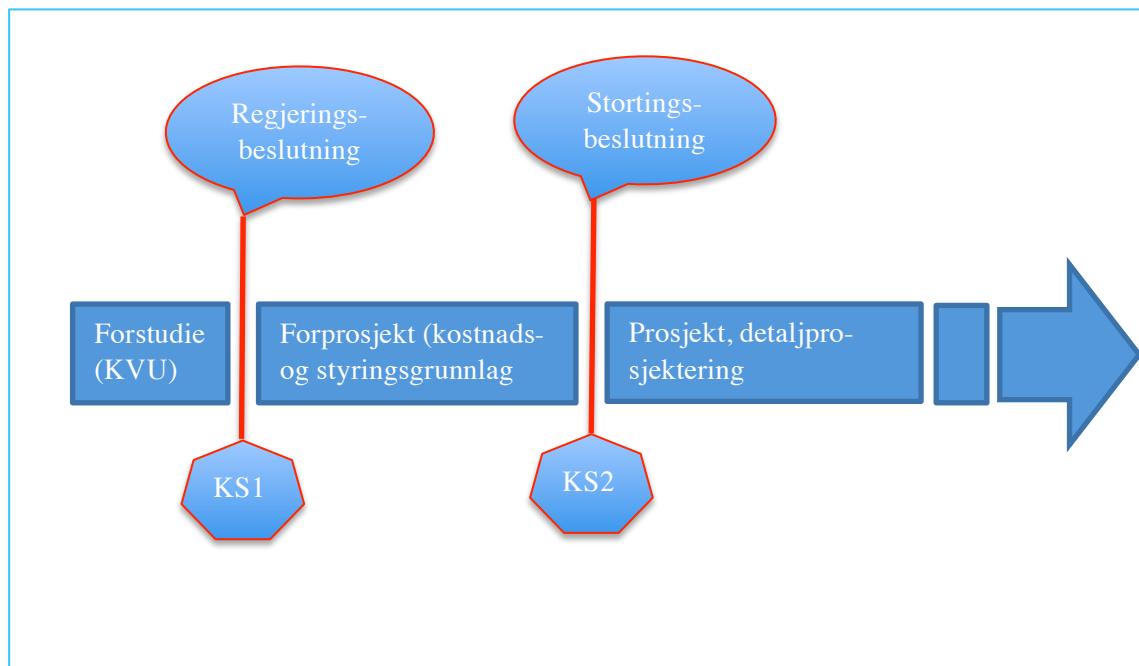
Fasene i den statlige prosjektmodellen

I det som omtales den statlige prosjektmodellen for investeringsprosjekter legges det til grunn følgende faseinndeling:

1. Idéfase
2. Forstudie
3. Forprosjekt
4. Detaljprosjektering
5. Gjennomføring
6. Idriftsetting
7. Første driftsår
8. Justering/komplettering etter første driftsår

I modellen er det to beslutningstidspunkter der det i begge tilfeller kreves en ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget (KS1/KS2) før behandling. Det innebærer at det skal være en ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget etter forstudien (KS1), og en ekstern kvalitetssikring etter forprosjekt (KS2). Regjeringen fatter den første beslutningen, mens den andre beslutningen etter forprosjekt normalt legges fram for Stortinget (jf Figur 2.1).

Figur 2.1 Statens prosjektmodell (Finansdepartementets ordning med kvalitetssikring)



2.1.2 Formål og innhold i forstudie og første beslutningspunkt

Formålet med idéfasen og forstudien er å avgjøre om ideen faktisk er en god løsning, dvs om påviste problemer løses, og om politiske mål realiseres. Det må sjekkes om det finnes andre alternative løsninger (konsepter) som er mer treffsikre og kostnadseffektive, og det skal vurderes om gevinstene (nytten) samfunnet kan forvente å få ved å realisere prosjektet forsvarer kostnadene. Det siste gjøres gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Når forventet nytte for samfunnet er større enn kostnadene, er et prosjekt samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Utredningsarbeidet fra forstudien resulterer i en konseptvalgutredning som blir gjenstand for en ekstern kvalitetssikring. Kvalitetssikrer skal gjøre en egen usikkerhetsanalyse og en uavhengig samfunnsøkonomisk analyse, i tillegg til å kvalitetssikre behovsanalysen, mål (samfunns mål og effektmål), krav og mulighetsrom. Hensikten med kvalitetssikringen er å sikre at bredden i mulige løsninger er tilstrekkelig utredet, at alternative løsningskonsepter er likeverdig utredet, og at nytte og kostnader er realistisk anslått.

Hvorvidt et prosjekt skal realiseres er en politisk beslutning. Politikerne kan legge vekt på andre hensyn enn det som inngår i beregningene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og dermed vedta et prosjekt med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet, eller prioritere konseptene etter andre kriterier enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det at et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er i seg selv ikke tilstrekkelig til å sikre at det vedtas. Staten må prioritere sine investeringsprosjekt innenfor gitte årlige budsjettammer. Det er ikke nødvendigvis plass til alle prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det er heller ikke nødvendigvis investeringsrammer til å realisere alle prosjekter som går videre til forprosjekt innenfor en rimelig tidshorison (f.eks 10 år).

Det innebærer at enkelte prosjekter blir stående stille etter forstudien, enten fordi beslutningstagerne ikke vurderer det som tilstrekkelig prioritert til å gå videre til et forprosjekt, eller fordi prosjektet ikke kan finansieres innenfor tilgjengelige investeringsrammer etter forprosjekt og KS2. Prosjektet kan da termineres eller legges på is i påvente av endrede rammebetingelser, endrede behov, teknologiutvikling som reduserer kostnadene og/eller øker nytten, preferanseendringer i samfunnet som gjør at prosjektideen kan forventes å få et positivt vedtak på et senere

tidspunkt, eller en generell inntektsvekst i samfunnet som gjør det mulig å prioritere prosjekter med lav lønnsomhet på et senere tidspunkt. I transportsektoren kan også befolkningsvekst eller endringer i flyttemønster gjøre at behovene endres slik at prosjekter som ikke er samfunnsøkonomiske lønnsomme i dag likevel kan bli lønnsomme og realiserbare ti til tjue år framover i tid.

I måling av tiden som brukes til planlegging er det etter vår vurdering kun relevant å vurdere prosjekter som går videre etter KS1, dvs som besluttes videre utredet til forprosjekt.

2.1.3 Forprosjekt og KS2 krever prosesser etter plan og bygningsloven (PBL)

Før et prosjekt kan vedtas og gis bevilgning skal forprosjektet kvalitetssikres (KS2). Det skal også ha vært gjennom en kommunedelplan og reguleringsplan før prosjektet kan legges fram for kvalitetssikring og budsjettbehandling. Det innebærer at prosesser og planlegging etter Plan og bygningsloven settes i gang før det siste beslutningspunkt i den statlige kvalitetssikringen. I tillegg skal transportinfrastrukturinvesteringer også inn i nasjonal transportplan (NTP) for ytterligere prioritering før endelig bevilgning foreligger, detaljplanlegging og anleggsfasen kan starte.

For store prosjekter omfatter planlegging etter plan- og bygningsloven normalt kommunedelplan og reguleringsplan, dvs. 4,5 – 7 år av totalt 10 år (se Tabell 2.1) der arbeidet med kommunedelplan som regel er mest tidkrevende.

Planlegging etter PBL er en demokratisk prosess med bred involvering, høringer og muligheter for innsigelser. Planprosessene og medvirkningsprosessene er beskrevet i Vista Analyse (2012) og Samferdselsdepartementet (2012). Sistnevnte gir også en grundig gjennomgang av lovverket.

I Tabell 2.1 har vi oppsummert de viktigste aktørenes medvirkning i de ulike beslutnings- og planfasene. Medvirkningen er for de fleste uforpliktende i de innledende fasene. Det er også gitt et anslag over "normal" tidsbruk for hvert enkeltelement i prosessen. Tidsbruk mellom hvert delelement er ikke inkludert, det er heller ikke tatt hensyn til eventuelle overlappende prosesser.

Tabell 2.1 Oversikt over plantype/prosess, beslutning og medvirkning

Plantype/prosess	Tidsbruk*	Beslutning	Gjennomføring	Medvirkning
KVU	1-1,5 år	Samferdsels- departementet	SVV/JBV	Fylkeskommuner Kommuner Næringsliv Organisasjoner Interessegrupper
KS1	0,5 år	Finans- departementet	Konsulenter	(Fylkeskommuner) (Kommuner) (Næringsliv) (Organisasjoner) (Interessegrupper)
NTP	Fireårs- sykluser	Samferdsels- departementet	SVV/JBV	Fylkeskommuner Kommuner Næringsliv Organisasjoner
Regional plan	?	Fylkes- kommunen	Fylkeskommunen	SVV/JBV Fylkesmannen Kommuner Organisasjoner Interessegrupper
Kommunedelplan	3 – 5 år	Kommunen	Kommunen	SVV/JBV Fylkesmannen Fylkeskommunen Organisasjoner Interessegrupper
Reguleringsplan	1,5 – 2 år	Kommunen	Kommunen eller tiltakshaver	SVV/JBV Fylkesmannen Fylkeskommunen Organisasjoner Grunneiere Interessegrupper
KS2	0,5 år	Finans- departementet	Konsulenter	-
Budsjettbehandling St.prp nr 1 / bom- penge. prp	Fra KS2 til vedtak 0,1 – 1,5 år	Stortinget	Samferdselsdep. SVV/JBV	

*Tidsbruken i denne tabellen er hentet fra Samferdselsdepartementet (2012). I Tabell 3.1 gir vi en oversikt over hvor lang tid KVU/KS1-arbeidet har tatt fra bestilling av KVU til gjennomført KS1 i gjennomførte prosjekter der vi har funnet dette dokumentert. Oversikten viser at det er avvik mellom anslått tidsbruk på KVU/KS1 og observert tidsbruk.

2.2 Nærmere om medvirkning – form og innhold

Alle stadier i planleggingen inkluderer omfattende medvirkningsprosesser. Medvirkningen har form av:

- Deltakelse i Planforum og andre arenaer (for eksempel verksteder som brukes i KVU-fasen)

- Informasjons- og dialogmøter
- Høringsinnspill
- Innsigelser
- Mekling

Transportetatene har etablert en praksis med brede medvirkningsprosesser i KVU-fasen – omtalt som verksted. I tillegg er det kontakt og dialog med lokale og regionale myndigheter, og som regel også ulike interessegrupper. De samme aktørene inviteres i store trekk til alle medvirkningsprosessene (se Figur 2.2).

Enkelte av medvirkningsprosessene innebærer ikke bare rettigheter, men også plikter. Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak, og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Medvirkning gjennom deltagelse i tidligfasen er i mindre grad forpliktende.

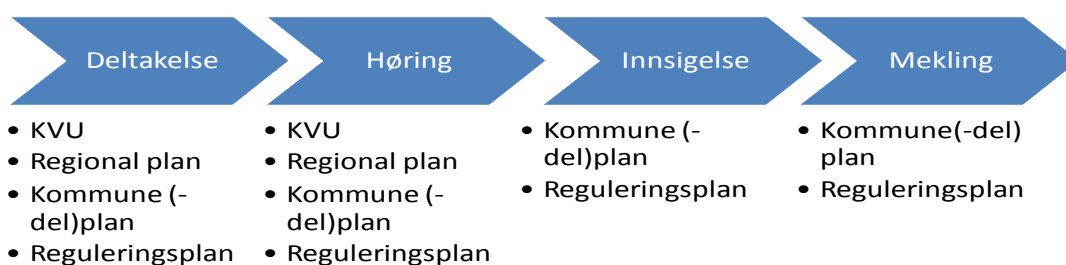
Høringer gjennomføres på flere stadier i planprosessen:

- KVU (ofte høringer, men ikke alltid)
- Planprogram
- Kommunedelplan
- Reguleringsplan
- NTP

Høringsfristen er normalt 6 uker. Innsigelser kan fremmes på grunnlag av høringsutkast på kommunedelplaner og reguleringsplaner. Innsigelser vil normalt søkes løst gjennom dialog og forhandlinger. Dersom interessekonflikten ikke løses går saken videre til mekling hos fylkesmannen og ender til slutt hos departementet (nå Kommunal og moderniseringsdepartementet, før 1.1.2014 hos Miljøverndepartementet).

Figur 2.2 gir en oversikt over type medvirkningsprosesser i de ulike planstadiene.

Figur 2.2 Medvirkningsprosesser - oversikt



I tillegg til høringene som er vist i figuren sendes også hele NTP på høring. Det innebærer at prosjekter som har vært gjennom KVU/KS1 og som kommer inn i NTPs siste periode sendes på enda en høringsrunde gjennom NTP. For å komme med i første fireårsperiode i NTP kreves det normalt kommunedelplan. Det vil med andre ord si at et prosjekt som kommer med i første fireårsperiode i NTP har vært til høring etter KVU – NTP (siste del) – kommunedelplan (der planprogrammet før kommunedelplan også er gjenstand for høring - reguleringsplan– og NTP igjen når prosjektet kommer med i første fireårsperiode.

2.3 Prosedyrer og medvirkning i bompengesaker

Veiprosjekter som skal bompengefinansieres har sine egne prosedyrer i tillegg til de elementene som følger av statens beslutningssystem (statlige veier) og plan- og bygningsloven. Bompengefinansiering vedtas av Stortinget gjennom behandling av en St.prp. Før prosjektet kommer til behandling i Stortinget må det foreligge et *prinsippvedtak om bompengeordning på kommunalt/fylkeskommunalt nivå, og det skal også foreligge et vedtak i Fylkeskommunen om garanti. Prosedyrene innebærer normalt høring i to faser, og som regel også omtale i NTP.*

Prosedyrene for bompengefinansiering går som regel parallelt med de øvrige elementene i planprosessen, og inngår også ofte i deler av de øvrige elementene i planprosessen (KVU, KS1, KS2). Vi har ikke funnet grunnlag for å angi i hvor stor grad prosedyrene i bompengeprojekter forlenger planleggingstiden. Tabell 2.2 viser hvilke elementer som går inn i ulike faser i bompengeprojekter. Prosedyrene gjelder også for prosjekter som ellers ikke er omfattet av den statlige prosjektmodellen.

Tabell 2.2 Prosedyrer og faser i bompengesaker (tabellen er basert på informasjon fra SVV)

Fase	Interesse-organisjon	Kommuner	Fylkeskommuner	Bompengeselskap	Statens vegvesen Regionkontor	Vegdirektoratet	Samferdselsdepartementet	Storting
1	Initiativ om utredning av alternativ finansiering							
2					Forhåndsvurderinger			
3	Kartlegging av lokalpolitisk oppslutning			Evt opprettelse av bompengeselskap				
4					Foreløpig forslag til bompengeordning			
5	Høring	Prinsippvedtak om bompengeordning						
6					Endelig forslag til bompengeordning	Omtale i NTP		Orientering til Stortinget i NTP
7	Høring	Uttalelse til bompengeordning, evt vedtak om garanti	Endelig vedtak om bompengeordning evt vedtak om garanti					
8					Oversendelse av saken til VD			
9				Bompengeavtale		Forberedelse av saken til SD	Framlegg av St.prop for Stortinget	Vedtak i Stortinget
10				Driftavtale	Driftavtale			

2.4 Planlegging etter plan og bygningsloven³

Plan og bygningsloven regulerer innholdet i planprosessen etter regjeringsbeslutningen som gjøres etter KS1 (jf Figur 2.1.). Denne delen av planleggingen kan deles i tre hoveddeler. Vi gir en kort oppsummering av hovedelementene i hver del:

³ Dette avsnittet bygger på tekst hentet fra Statens vegvesen, www.vegvesen.no

1. **Utarbeidelse av Planprogram.** Dette programmet skal inneholde: formål, rammer og premisser for det videre planarbeidet. Vi observerer at innhold fra KVVU og KS1-rapport som regel gjengis. Videre skal planprogrammet vise:
 - Hvilke traséalternativer som skal utredes i de neste planfasene
 - Hvilke konsekvenstemaer som må utredes i senere planfaser og hvordan de skal utredes.
 - Hvordan informasjon og medvirkning i senere planfaser skal gjennomføres

I denne fasen kan det gis innspill på hvilke alternativer og temaer som skal utredes i de neste planfasene, og hvordan informasjon og medvirkning bør gjennomføres i senere planfaser. Offentlige etater, grunneiere og andre interesserte kan gi innspill. Planprogrammet legges ut til offentlig høring der frist for innspill og møter annonseres eller informeres om på annen måte. Det åpnes for muntlige innspill på møter i tillegg til skriftlige innspill.

2. **Kommunedelplan.** En kommunedelplan skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og skal i utgangspunktet omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Transportetatene utarbeider etter avtale med berørt kommune kommunedelplanene, men det er politikere i den berørte kommunen som til slutt vedtar planen med mindre det foreligger vedtak om statlig plan (se egen omtale). Kommunedelplanen inkluderer
 - Valg av endelig trasé
 - plasseringer av kryss
 - veistandard
 - vern av arealer nær veien og byggegrenser, mv

De samme aktørene som kunne gi innspill til planprogrammet kan gi innspill til kommunedelplanen. Det gis varsel om planoppstart, høringsperioder og frist for innspill. Innspill kan gis skriftlig innen høringsfristen og/eller i åpne møter.

Planprogrammet fastsetter som sagt hva som skal utredes i senere planstadier. Normalt sammenstilles resultatet fra utredningsarbeidet i en konsekvensutredning (KU). Konsekvensutredningen utarbeides som regel i forbindelse med med enten kommunedelplanen eller reguleringsplanen. Deler av konsekvensutredningen kan ha klare overlapp med deler av det som er utredet i konseptvalgutredningen. Hvor mye disse utredningene overlapper avhenger av hvordan konseptvalgutredningen er avgrenset, hvorvidt mulighetsområdet fra konseptvalg til planprogram er utvidet, samt tiden som er gått fra utarbeidet KVVU til arbeidet med konsekvensutredningen (KU) starter. Vår gjennomgang av forslag til – og vedtatte planprogram for prosjekter som har vært gjennom KS1, tyder på at det ofte legges opp til overlappende arbeid med KVVU-fasen, og da særlig på oppgaver som handler om å utarbeide løsningskonsepter, silingsprosedyrer og vurderinger for å komme fram til endelig løsning. Det er også eksempler der planprogrammet utvides og vurderer flere løsningsalternativer enn det som følger av regjeringsbeslutningen etter KS1.

Konsekvensutredningen inneholder omtale av veiprojektets virkninger på miljø og samfunn, men har normalt ikke en samfunnsøkonomisk analyse slik som det stilles krav om i konseptvalgutredningen. Innspill på konsekvensutredningen gis normalt som en del av innspillene til den planen utredningen er en del av.

3. **Reguleringsplan.** Reguleringsplanen er en detaljering av det som er vedtatt i kommunedelplanen. Statens vegvesen/Jernbaneverket utarbeider normalt forslag til reguleringsplan, mens det er politikere i den berørte kommunen som til slutt vedtar planen.

Interessenter, offentlige organer og grunneiere inviteres til å gi innspill på reguleringsplanen og kan i prinsippet gi innspill på alt som har betydning for utforming av anlegget (vei/jernbane, kryss etc).

Hvorvidt innspill og merknader hensyntas, og hvordan merknader behandles kan variere. Der- som enkelte parter eller interessenter mener at merknadene deres ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt kan de fremme innsigelser (jf avsnitt 2.4.2).

2.4.1 Statlig plan – et mulig alternativ der flere kommuner er involvert

I særlige tilfeller kan det utarbeides en statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Hjemmel til å utarbeide og vedta statlig arealplan er gitt i plan- og bygningsloven § 6-4. Ved en statlig plan trer Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) inn i kommunenes sted som vedtaksmyndighet. Kommunene blir høringsinstans i plansaken.

I Nasjonal transportplan 2014-2023 Meld.St. 26 (2012-2013) gis det kriterier for når det kan være aktuelt å bruke statlig plan i samferdselssaker. Disse er senere utviklet av SD og KMD der det framgår at statlig plan kan benyttes i tilfeller der det er:

- Det er viktig med rask gjennomføring av planprosessen.
- Det er større prosjekt som berører to eller flere kommuner, og der det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning.
- Det er store konflikter mellom lokale, regionale og nasjonale interesser.
- Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan.

Bruk av statlig arealplan er å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansyste- met, selv om nåværende regjering har uttalt at de vil bruke statlig arealplan hyppigere i sam- ferdelsprosjekter enn det som har vært vanlig tidligere.

Planbehandlingen i en statlig plan må følge de samme kravene til offentlighet og lokal med- virkning som gjelder når planarbeidet gjennomføres av kommunen. Det er Kommunal- og mo- derniseringsdepartementet som fastsetter planprogram og fatter endelig planvedtak når statlig plan er besluttet.

2.4.2 Om innsigelsesordningen

Innsigelsesordningen skal sikre at nasjonale, vesentlige regionale interesser, og andre vesentli- ge interesser, blir ivarettatt i kommunale planer. Innsigelse innebærer at myndigheten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet fatter det endelige og rettslig bindende planvedta- ket, det vil si at beslutningsmyndighet overføres fra kommunen til staten. Myndigheten til å treffe endelig avgjørelse i innsigelsessaker lå tidligere i Miljøverndepartementet, men ble overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 01.01.2014.

Reglene om innsigelse framgår av plan- og bygningsloven §§ 5-4, 11-16 og 12-13.

Bestemmelsene om innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er kompetanse- regler som begrenser kommunens myndighet, der det er nødvendig for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivarettatt.

Innsigelsesordningen er noe annet enn klageordningen. Klage gjelder bare for reguleringspla- ner, og er bare aktuelt der det ikke er innsigelse og kommunen selv har truffet planvedtak med rettsvirkning. Merknader fra privatpersoner og organisasjoner tas med i vurderingen av saken i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tekstboks 2.1 Innskrenkninger i adgangen til å fremme innsigelser

Det er gjort flere innskrenkninger i adgangen til å fremme innsigelser på 2000-tallet.

I 2004 ble det innført begrensninger til å fremme innsigelse mot;

- Forhold som har vært innsigelsesbehandlet tidligere
- Planer i samsvar med annen godkjent plan de siste 10 år som det kunne vært fremmet innsigelse mot.

I 2009 ble det gjort ytterligere en endring, i lovens § 5-5 tredje ledd. Med denne endringen falt retten til å fremme innsigelse bort dersom man ikke har deltatt i planprosessen.

I 2014 kom det nye bestemmelser om frister for oversendelse av innsigelsessaker, § 5-6 nytt andre ledd (KMD Rundskriv H-2/14, Innst. S 47L (2014-2015)).

2.5 Overlappende prosesser og dobbeltarbeid – er det hensiktsmessig?

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at medvirkningsprosessene som reguleres gjennom PBL og praksisen med bruk av verksteder, brede møter og prosesser ved utarbeidelse av en KVVU, gir mange arenaer og muligheter for å fremme synspunkter og interesser. Vanligvis legges også konseptvalgutredningen ut på høring før den behandles politisk på sentralt nivå. De senere medvirkningsprosessene involverer de samme aktørene, og kan dermed betraktes som potensielle "omkampsarenaer" for å presse fram en annen vektlegging av ulike hensyn og effekter enn det som ble lagt til grunn ved regjeringens konseptvalg.

Evalueringen av KS1 etter de første fem årene etter innføringen, viser at det er overlappende prosesser og til dels dobbeltarbeid mellom de ulike plan- og beslutningsprosessene (Vista Analyse, 2010). Det gjøres så vidt vi kan bedømme også overlappende utredninger der det er eksempler på at mulighetsrommet åpnes og det utredes nye løsninger og standarder enn det som er besluttet på grunnlag av forstudien. Transportetatene har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at bred involvering i tidligfasen bidrar til en bedre, og mindre konfliktfylt plan- og utbyggingsfase. Den samlede tids- og ressursbruken i planfasen ser likevel ut til å ha økt de siste 20 årene. Denne observasjonen danner bakteppet for de initiativene myndighetene har tatt for å redusere planleggingstiden (jf kap.4).

Vi finner grunn til å stille spørsmålsteget ved hypotesen om at økt medvirkning i tidligfasen gir bedre prosjekter og en mer effektiv prosjektgjennomføring så lenge de brede medvirkningsprosessene med muligheter til å gi innspill, klager og innsigelser fortsetter i de senere fasene fram til byggestart. Eksempelvis viser Samferdselsdepartementet (2012) til en økende ressursbruk på klagebehandling, innsigelser og varsel om innsigelser. Dersom brede medvirkningsprosesser i tidligfasen faktisk bidrar til en bedre gjennomføring av senere faser, burde dette kunne dokumenteres gjennom raskere gjennomføring, høyere kostnadseffektivitet eller bedre kvalitet per krone investert i fullførte prosjekter. Vi kjenner ikke til at det foreligger dokumentasjon som kan verifisere noen av disse effektene som følge av mange, og brede medvirkningsprosesser fra tidligfasen og fram til byggestart.

3. Observert planleggingstid

I dette kapitlet gir vi en oversikt over observert planleggingstid i prosjekter som inngår i statens prosjektmodell, dvs som er registrert med en KS1-rapport på forskningsprogrammet Concepts hjemmeside <http://www.ntnu.no/concept/ks-rapporter>. Prosjektene er deretter fulgt gjennom informasjon oppgitt på Statens vegvesens og Jernbaneverkets prosjektsider.

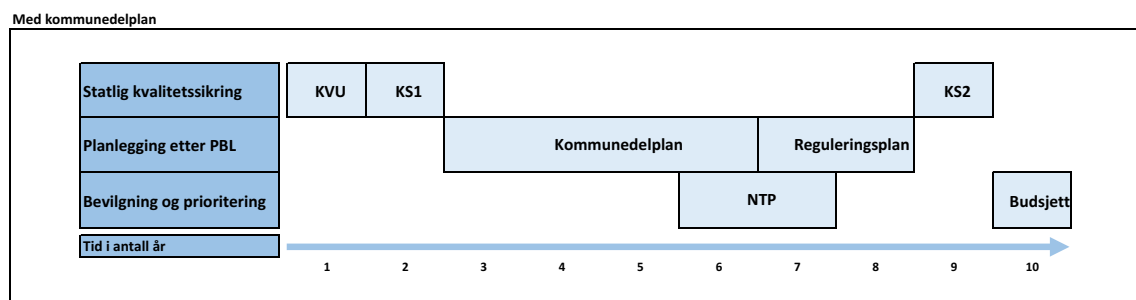
Utvalget er avgrenset til prosjekter hvor KS1-rapporten er å finne på Conceptprogrammets hjemmeside (<http://www.ntnu.no/web/concept/ks-rapporter>) per midten av januar 2016. Vi har forsøkt å følge prosjekter som har vært gjennom KS1 videre i etatens prosjektdatabaser for å se hvor langt de er kommet i den videre planfasen. Dette viser seg å være en noe mer komplisert og omfattende oppgave enn dette prosjektet gir muligheter til å kartlegge. Årsaken til dette er at prosjektene etter KS1 og regjeringsbehandling, kan deles opp i flere delprosjekter, endre navn, endre endepunkter, traséer etc. Et prosjekt som har vært gjennom KS1 og er vedtatt videre til forprosjekt kan dermed være avhengig av flere kommunedelplaner og reguleringsplaner. I noen tilfeller gjøres disse parallelt for flere kommuner på strekningen, i andre tilfeller kommer kommunedelplanene sekvensielt der første delstrekning kan følge en plan som gir en forventet planleggingstid på 9-10 år, mens andre delstrekninger står i ro uten planaktiviteter etter KS1.

Det er også eksempler der vedtak etter KS1 gjøres om, og det settes i gang nye utredninger med helt andre premisser, utredninger av nye traséer, andre strekninger og prosjektavgrensninger enn det som lå i den opprinnelige konseptvalgutredningen. Da snakker vi i praksis om planlegging av et nytt prosjekt, selv om det forelå en konseptvalgutredning for et samferdselsprosjekt i omtrent det samme geografiske området.

3.1 Tidsbruk og sammenhenger i planprosessen

Tidsbruken i hvert ledd i prosessen er vist i Tabell 2.1. Figur 3.1 viser rekkefølge og tidsbruk for hovedelementene fra Tabell 2.1 som inngår i prosessen fra KVVU-arbeidet starter og til prosjektet har fått et bevilgningsvedtak i Stortinget plassert etter hvilket formål (statlig kvalitetssikring, bevilgning og prioritering, planlegging etter PBL) elementene sorterer under og hvor i planfasen de ulike elementene kommer.

Figur 3.1 Hovedfaser i beslutnings-bevilgnings- og planprosessene



Kilde: Vista Analyse 2016

Det er vanskelig å si noe generelt om hvordan arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) isolert sett påvirker framdriften i et prosjekt. NTP viser en strategi for utvikling av det samlede systemet for vei-, jernbane-, luft- og sjøtransport og omhandler både drift, vedlikehold og investeringer. NTP lages for en tiårsperiode, men med hovedvekt på de første fire årene. For å komme med i den første fireårsperioden kreves det normalt at det foreligger en kommedelplan. Planen revideres hvert fjerde år. Det betyr at prosjekter som har vært gjennom KVVU/KS1 og som har en

ferdig regulert kommunedelplan, men som akkurat kommer for sent til å komme med i en revideringsrunde, kan forsinkes som følge av NTP-prosessen. NTP-syklusen påvirker også etatens kapasitet og prioritering av planressurser.

NTP har også sine egne plansykluser. Først utarbeider Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor AS et felles forslag til NTP basert på økonomiske planrammer gitt av Samferdselsdepartementet. Deretter sendes forslaget på høring, før regjeringen utarbeider en stortingsmelding som legges fram for behandling i Stortinget. Et prosjekt som ligger i plandokumentet Stortinget vedtar, må normalt ha en vedtatt reguleringsplan og ha gjennomført KS2 før prosjektet kan legges fram for Stortinget og prioriteres i budsjettet.

3.2 Hva viser empirien?

Spørsmålet er om alle prosessene som er inkludert i Figur 3.1 lar seg realisere innenfor en tidsperiode på 10 år, og hvor lang tid de ulike prosessene i praksis har tatt. Hvor enkelt er det å starte prosessene direkte etter det foreligger et vedtak eller en foregående prosess er avsluttet? Hvilke forutsetninger må være tilstede for at et prosjekt etter praksisen angitt i Figur 3.1 kan planlegges på 10 år fra beslutning om konseptvalgutredning er fattet?

Tabell 3.1 viser observert tid fra KVV bestilles til KS1 er levert. Som det framgår av tabellen er anslaget 1,5 til 2 år på KVV og KS1 som ofte oppgis (Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, 2014) mer å betrakte som et optimistisk anslag for tidsbruk enn et erfaringsmessig gjennomsnitt. Tidsbruken fra KS1 er fullført og forprosjekt er vedtatt igangsatt, kommunedelplan og reguleringsplan foreligger slik at forprosjektet kan avsluttes og legges fram for KS2, ser også ut til å kunne trekke noe mer ut i tid enn det som er skissert i Tabell 2.1. Så langt er det svært få prosjekter i samferdselssektoren som har vært gjennom både KS1 og KS2. Det kan i seg selv indikere at prosessen tar tid. De aller fleste gjennomførte KS2-prosjekter i samferdselssektoren er eldre prosjekter som ikke har vært gjennom KS1.

Det er imidlertid en rekke prosjekter som har vært gjennom KS1 og som er i planfasen, dvs. at det arbeides med kommunedelplan eller reguleringsplan. Dette gjelder eksempelvis jernbanestrekninger i IC-området (KVV og KS1 IC-utbyggingen, E39 Hordaland grense - Skei, og en rekke andre prosjekter). Planfasen i disse prosjektene ser gjennomgående ut til å være omfattende med utredning av flere alternative løsninger, medvirkningsprosesser og silingsprosesser for å finne fram til endelig løsning. Det er for tidlig å vurdere hvorvidt disse prosjektene vil starte byggefasen innen 10 år etter konseptvalgutredning ble bestilt. Så langt observerer vi likevel at flere prosjekter ligger bak skjemaet for å komme til byggestart innen 10 år fra utrednings- og planarbeidet startet. Så vidt vi kan observere med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon, kan det gå tid fra KS1 er gjennomført og til planlegging etter plan og bygningsloven starter opp.

Tabell 3.1 viser tidsbruken fra KVV er bestilt til KS1 er ferdigstilt. Datoen for når KS1 er levert framgår av KS1-rapportene, mens det kan være noe større usikkerhet om tidspunktet for bestilling av KVV. En del av de første KVV-ene gjelder for prosjekter som var kommet langt i planleggingen etter regelverket som gjaldt før KS1 ble innført i samferdselssektoren. Det er eksempler på prosjekter som var i gang med planprogram, kommunedelplan osv. og som dermed hadde mye av utredningsgrunnlaget ferdig før KVV/KS1 ble besluttet. Planstatus for et utvalg prosjekter som har vært gjennom KS1 gjennomgås i avsnitt 3.3.

Tabell 3.1 Observert tid KVV er bestilt til KS1 er gjennomført

Prosjektnavn	KVV bestilt*	KS1 ferdig-stilt**	Tid fra KVV bestilt til KS1 ferdigstilt
Fauske - Mørvikbotn	feb. 14	jun. 15	1,4
Kryssing av Oslofjorden	des. 10	aug. 15	4,7
Voss - Arna	des. 11	des. 14	3,0
Transportsystemet i Tønsbergregionen	mar. 10	nov. 14	4,8
Buskerudbypakke 2	sep. 10	mai. 14	3,7
Transportsystemet i Ålesund	jul. 11	mar. 14	2,8
Intercity-strekningene	jun. 10	jan. 13	2,7
Hovedvegssystemet i Moss og Rygge	aug. 07	apr. 13	5,7
Godsterminal, sporarealer og -kapasitet i Drammensområdet	mai. 10	feb. 13	2,8
E6 Alta - Avlastningsvei	jun. 09	feb. 13	3,7
Rv15 Strynefjellet	nov. 10	jan. 13	2,2
Regionpakke Bergen	jan. 09	mai. 12	3,3
Transportløsning vei-bane Trondheim-Steinkjer	mar. 10	feb. 12	1,9
Transportsystemet på Jæren	okt. 07	des. 12	5,3
Rv35 Hokksund - Åmot - Jevnaker	jan. 11	jan. 12	1,0
E39 Søgne - Ålgård	sep. 10	mar. 12	1,5
E6 Oppland grense-Jaktøyen Rv3 Hedmark grense-Ulsberg	jun. 10	okt. 12	2,4
E39 Skei - Valsøya	apr. 10	aug. 12	2,4
E39 Aksdal - Bergen	mar. 10	mai. 12	2,2
E10 Rv85 Evenes - Sortland	mar. 11	jul. 12	1,4
E6 Mørsvikbotn - Ballangen	mar. 11	jul. 12	1,4
Samferdselspakke for Kristiansandsregionen	apr. 09	apr. 12	3,1
E134 Kongsberg - Gvammen	mar. 10	mar. 12	2,0
Nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen	apr. 09	feb. 12	2,9
Grenlandsområdet	jan. 08	jul. 11	3,6
E134 over Haukeliffjell	mar. 07	jan. 11	3,9
E16 Bjørge - Øye	mar. 10	jul. 11	1,4
Transportsystemet i Tromsø	nov. 08	aug. 11	2,8
Harstad transportsystem	jun. 09	jul. 11	2,1
Rv80 Løding - Bodø sentrum	mai. 10	jul. 11	1,1
Transportsystemet i Nedre Glommaregionen	aug. 07	mai. 11	3,8
E39 Lavik - Skei	aug. 07	jan. 09	1,4
E18 Knapstad - E6 Follo	aug. 07	jan. 09	1,4
Sotrasambandet	sep. 06	jan. 09	2,4
E18 Langangen - Grimstad	aug. 07	apr. 09	1,7
Oslopakke 3	feb. 07	jul. 08	1,4
Boknafjordkryssingen (Rogfast)	sep. 06	des. 07	1,2

* Dato er hentet fra KVV der denne er oppgitt, oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet eller oppgitt dato for første verksted der andre kilder mangler.

** Dato er hentet fra KS1-rapporten

3.3 Planstatus for prosjekter med ferdig KS1 – eksempler

Vi finner eksempler på prosjekter som for lengst har vært gjennom KS1, men som fremdeles oppgis å være i utredningsfasen. Det er også eksempler på prosjekter der deler av prosjektet fra KVV er i utbyggingsfasen eller åpnet.

Rv. 15 Strynefjellet med ferdigstilt KS1 i 2013 er et eksempel på et prosjekt som er blitt stående i utredningsfasen (Statens vegvesen; veiprosjekter 7.januar 2016). Dette prosjektet hadde for øvrig startet arbeidet med planprogram for en kommunedelplan i 2010 der alternative løs-

ninger skulle utarbeides. Kommuneplanen ble aldri vedtatt. I stedet ble det bestemt at det skulle utarbeides en KVVU,- dvs at prosjektet skulle inn i statens prosjektmodell. Siste opplysninger fra prosjektet er fra 7.januar 2016 der det oppgis at det arbeides med en revidert tilleggsutredning.

Strekning Voss – Arna med ferdig KS1 i utgangen av 2014 oppgis å være i utredningsfasen, dvs at de videre planprosessene ikke ser ut til å være startet.

Inter City strekningene består av flere delprosjekter som igjen er delt opp i strekninger. Vi observerer at flere delstrekninger har satt i gang arbeidet med planprogrammet. I følge Jernbanelaget er planprogrammet en «plan for planen» og er første steg i planleggingen av ny jernbane.

Inter City planleggingen omfatter også strekninger med ferdig reguleringsplaner. Det observeres brede prosesser og utredninger av løsninger som grunnlag for innspill til planprogram og de videre prosessene (kommunedelplaner og reguleringsplaner).

E10/rv. 85/rv. 83 mellom Sortland, Harstad og Evenes hadde ferdig KS1 juli 2012. Høringsrunden gav 17 forskjellige innspill. I Statens vegvesens prosjektdatabase omtales prosjektet som Hålogalandsvegen. Planlegging av Hålogalandsvegen ble ifølge Statens vegvesen igangsatt våren 2014, dvs nærmere to år etter ferdig KS1. Planprogrammet ble fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10. september 2015. Vi observerer at Hålogalandsvegen mottok totalt 82 merknader til planprogrammet fra sektormyndigheter, kommuner, bedrifter, organisasjoner, velforeninger og grunneiere/privatpersoner. Fra merknadsrapporten framgår det at: *"De ulike kommunene er enige i trasevalg som er anbefalt videre utredet i silingsrapport, men gir ikke klart uttrykk for hvilken trase de ønsker regulert på delstrekninger med flere alternativer. De ønsker at SVV utreder de ulike traseene før endelig trase besluttes"*. (Statens vegvesen, 2015). Merknadsrapporten viser at sektormyndighetene har omfattende krav til konsekvensutredninger på blant annet naturmangfold, friluft og landbruk/jordvern. Med krav om utredninger av flere konsepter, kombinert med omfattende krav til konsekvensutredninger, blir nødvendigvis også det samlede planarbeidet omfattende. Vi har ikke studert hvorvidt planprogrammet utreder løsninger som er forkastet i KVVU, eller om alle løsningene som utredes videre i planprogrammet ligger innenfor de føringene som følger av regjeringsvedtaket etter KS1.

Prosjektet legger opp til at endelig reguleringsplan skal foreligge ved utgangen av 2016. Det er vedtatt statlig plan etter § 6-4 Statlig arealplan i plan- og bygningsloven. Det innebærer at det ikke er adgang til innsigelse. På tross av noe opphold fra KS1 var ferdigstilt til oppstart av planarbeidet, ligger prosjektet i henhold oppgitt framdriftsplan an til å ha en reguleringsplan som skal til høring innen fem år fra KVVU ble bestilt. Etter godkjent reguleringsplan kommer som tidligere nevnt en ekstern kvalitetssikring av kostnader og styringsgrunnlag (KS2) på et om lag et halvt år, før det kan fattes et bevilgningsvedtak.

E6 Mørsvikbotn-Ballangen med ferdig KS1 i juli 2012 er ifølge Statens vegvesens prosjektdatabase fremdeles i utredningsfasen. KVVU-en ble behandlet av regjeringen 27.mars 2013 der anbefalingene fra KVVU-en ble fulgt. Etter denne datoen er det ikke registrert aktivitet på prosjektet på statens Vegvesens prosjektdatabase.

E39 Aksdal–Bergen startet KVVU-arbeidet i mars 2010 med ferdig KS1 2012. Også dette prosjektet er merket med utredningsfasen i Statens vegvesens prosjektdatabase.

2.januar 2013 er det offentliggjort en tilleggsutredning, mens det 15.10.2014 informeres om at planområdet er utvidet og at det skal planlegges for statlig plan. Det ble avholdt tre folkemøter om prosjektet i november 2014. Prosjektet er delt opp i delprosjekter (delstrekninger) hvorav en av strekningene er Stord – Os som vi omtaler i det videre.

Delstrekningen Stord – Os (50 km) fikk godkjent planprogram 19.januar 2016, dvs 3,5 år etter KS1 for hele strekning var behandlet. Planforslaget med forslag til trasevalg skal på høring våren 2016 før det planlegges videre etter statlig plan på tilsvarende nivå som kommunedelplan. Det betyr at det ligger mye utredningsarbeid, siling av løsningsalternativer, medvirkningsprosesser og høringer før prosjektet nærmere seg en reguleringsplan.

Følgende punkter oppsummerer medvirkningsprosessene i arbeidet med planprogram for strekningen Stord - Os:

- Opprettelse av ekstern referansegruppe der ordførerne i Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland, Kystverket, Fiskeridirektoratet og Forsvaret deltar. Referansegruppa møtes 2 ganger i året.
- Dialogmøter: faglige dialogmøte med administrasjonen i kommunene; Stord, Fitjar, Tysnes og Os høsten 2014.
- Planforum: Tidlig fase av planarbeidet ble presentert i Planforum høsten 2014. Hordaland fylkeskommune leder Planforum. Dette er et møtested der kommuner og andre forvaltningsorgan kan diskutere planer som er under arbeid. For å bidra til forankring av planprogrammet ble forslaget drøftet i Planforum i mars 2015, før det vart lagt ut til offentlig ettersyn.
- Åpne Folkemøter på Tysnes, Stordøya og Os i desember 2014 gjennomført av Statens vegvesen i samarbeid med Hordaland fylkeskommune. 150-200 frammøtte på hvert sted.
- Kontaktutvalg Hordfast: Hordaland fylkeskommune gjennomførte en mulighetsstudie parallelt med Statens vegvesen sitt arbeid med planprogram.
- Ungdommens fylkesting og fylkesutvalg i Hordaland: I dialog underveis i høringsperioden for planprogrammet. Planforslaget skal etter planen legges fram for Ungdommens fylkesting 2016.

Så vidt vi kan bedømme ligger ikke delstrekningen an til å realisere en planleggingstid fra KVVU til byggestart på under 10 år.

E39 Søgne–Ålgård avsluttet KVVU/KS1 fasen i mars 2012. I april 2013 informerer Samferdselsdepartementet Vegdirektoratet om regjeringens konseptvalg der det blant annet gis føringer for at det skal igangsettes sammenhengende planlegging for strekningen Kristiansand-Handeland, og at videre planlegging for Drangsdalen – Heskestad og Vikeså skal vurderes i samråd med lokale myndigheter.

1.juli 2014 gir Samferdselsdepartementet beskjed om at et annet konsept skal utredes, og det bes om at Statens vegvesen utarbeider kommunedelplaner for hele strekningen Søgne – Ålgård. I oktober bytter prosjektet navn til Stavanger – Kristiansand. Dette prosjektet består av fem delstrekninger, der både start og endepunkt fra den første KVVU-en fra området er endret. To av strekningene ligger nær opp til det som ble utredet i konseptvalgutredningen, mens det for andre områder i praksis handler et nytt prosjekt der nye løsninger og traseer skal utredes.

For strekningen E39 Lyngdal vest – Sandes startet utredningsarbeidet i slutten av 2015. Arbeidet startet med en kreativ samling der formålet var å tegne opp korridorer som kan være aktuelle for ny E39 fra Lyngdal til Sandnes. I følge vegvesenet.no skal det arbeides videre med å finne enda flere forslag før silingsarbeidet som skal lede fram til et forslag til Planprogram våren 2016 gjennomføres. Tidligere utredninger er dermed satt til side ved at utredningsarbeidet har startet på nytt. Hvorvidt planleggingstiden da skal regnes fra arbeidet med den første konseptvalgutredningen for området ble igangsatt, eller fra den kreative samlingen der konseptvalg for strekningen Sandes-Lyngdal vest fant sted, kan diskuteres.

3.4 Innsigelser og ankebehandling – tidsbruk og forhandlingsmakt

Vista Analyse (2013) redegjør for to prosjekter med innsigelser og ankebehandlinger som gikk helt til departementet. Det ene eksemplet er et samarbeidsprosjekt mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen på strekningen Eidsvoll og Mjøsa. Det andre eksemplet er en kort veistrekning på strekningen E-18 gjennom Vestfold (Sky-Bommestad).

Innsigelser med mekling i Miljøverndepartementet tok to år for strekningen Eidsvoll – Mjøsa, med tilsvarende tidsbruk for strekningen E-18 Sky-Bommestad (se Tekstboks 3.1). I ankebehandlingen fikk innsigelsen mot Statens vegvesens løsningsforslag medhold i Miljøverndepartementet. Løsningene som ble valgt gav en direkte kostnadsøkning beregnet til 220 millioner kroner i utbyggingskostnader, pluss 7-8 millioner i økte årlige drifts- og vedlikeholdskostnader. Redegjørelsen fra ankebehandlingen tyder ikke på at Miljøverndepartementet vurderte (eller la vekt på) trafikanntnyttene i ankebehandlingen (Vista Analyse, 2013). Eksemplet kan tyde på manglende samordning på statlig nivå med tanke på hvilke hensyn som skal vektlegges; overordnede samfunns mål eller lokale interesser.

Tekstboks 3.1 E-18 Sky-Bommestad, en strekning på 6,7 km. Kilde: vegvesenet.no

2005 Planoppstart for kommunedelplan for strekningen

September 2006 Planprogrammet vedtatt i Larvik kommune

Juni 2007 Konsekvensutredninger etter PBL ble lagt ut til høring

- **Fylkesmannen** fremmer innsigelse.
- **Statens vegvesen** fremmer innsigelse mot Fylkesmannen og viser til merkostnadene ved fylkesmannens forslag, og at foreløpig finansieringsopplegg er basert på at billigste alternativ skal gjennomføres.

17. september 2010 bestemmer Miljøverndepartementet at fylkesmannens innsigelse tas til følge, dvs at det dyreste alternativet velges.

- **Reguleringsplan fikk deretter 31 merknader** fra statlige organer, fylkeskommunale organer, kommuner, organisasjoner og foreninger og fra private/næringsvirksomheter.

Desember 2010 reguleringsplan vedtatt

Klarsignalet for finansiering ble gitt i stortingsproposisjon i juni 2013, og økonomisk ramme er på 4,2 milliarder kroner, inkludert moms. Anleggsperioden vil vare i 4 år og vegen skal åpnes i 2017.

Staten vegvesen kartla bruken av innsigelser i Statens vegvesen i perioden 2010-2012 (Statens vegvesen, 2014). I denne perioden ble det totalt registrert 678 plansaker påbegynt av Vegvesenet. I de samme tre årene ble det fremmet innsigelse fra andre myndigheter til 183 planer. I følge rapporten ble så godt som alle innsigelser løst i dialog mellom Vegvesenet, kommunen og andre myndigheter. Kun ni saker (1 pst.) fra perioden gikk til mekling hos Fylkesmannen og bare to saker til endelig avgjørelse i Miljøverndepartementet. I rapporten forklares den lave andelen innsigelser som går til Fylkesmannen og videre oppover til departementet med at både Vegvesenet og andre involverte myndigheter legger vekt på å komme fram til en omforent løsning lokalt i veiplansakene for å unngå sentral behandling som kan være både tid- og ressurskrevende.

Statens vegvesen (2012) viser til at Statens vegvesen er involvert i 4-5 saker per år med 50-50 fordeling mellom store vegplansaker og andre type saker hvor det er Statens vegvesen som har innsigelse. Det vises til at konfliktavklaringer er tidkrevende. Først gjøres det forsøk på å finne en løsning lokalt, deretter gjennom mekling hos fylkesmannen, før saken tilslutt går til departementet. I følge Statens vegvesen (2012) handler mange av konfliktsakene i veiplansakene om uenighet mellom statlige myndigheter der det er interessekonflikter mellom utbygging og vern. Det vises videre til at det er eksempler på saker hvor alle alternativene til planløsning er

beheftet med innsigelse fra en eller flere statlige fagmyndigheter, selv om behovet for tiltaket er avklart og det er gjennomført brede alternativvurderinger.

Statens vegvesen (2012) viser til at andre statlige fagmyndigheter har begrensede ressurser til, eller prioriterer ikke, deltakelse tidlig i planprosessen slik plan- og bygningsloven forutsetter. Det innebærer usikkerhet om foreslåtte planløsninger vil bli akseptert, og om det vil bli nødvendig å reversere planleggingen for å forbedre løsningen. Foruten at dette øker mulighetene for konflikt senere i planfasen er det også grunn til å anta at innsigelser på et senere tidspunkt både kan virke kostnadsdrivende og forsinkende.

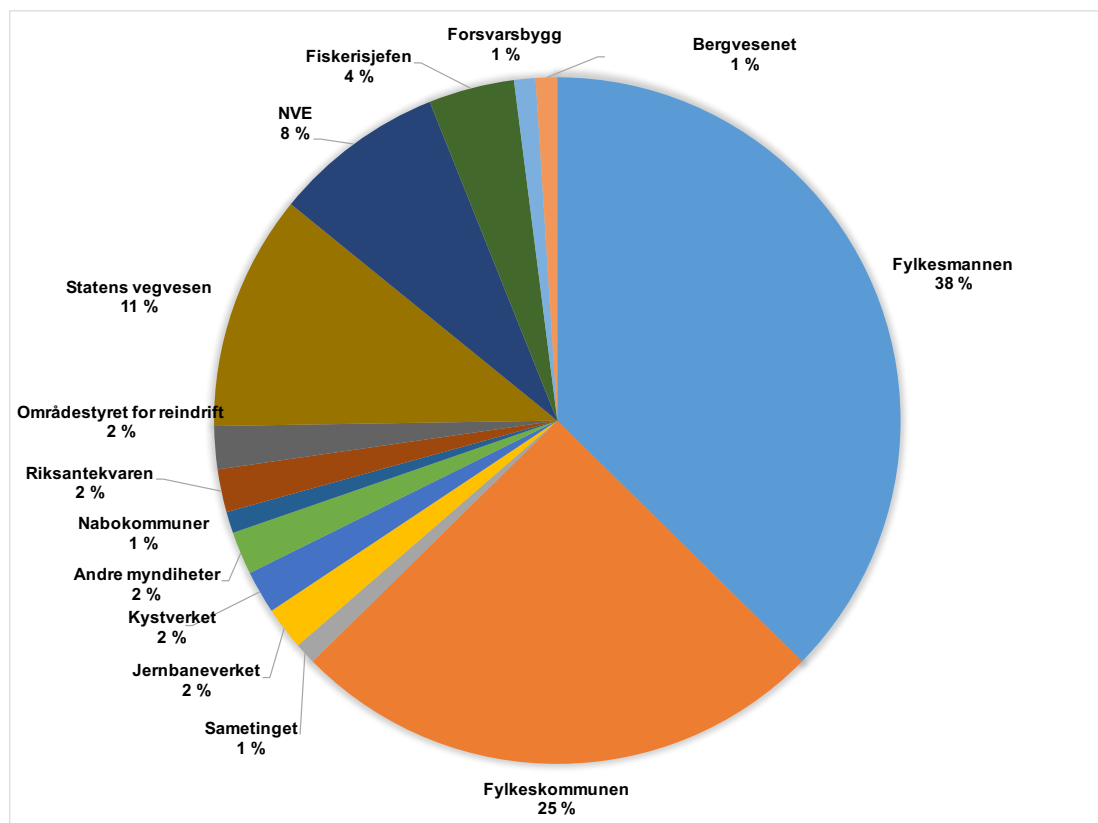
Mulighetene til innsigelser med tilhørende ankemuligheter gir insentiver til å bruke tid til dialog og å utrede løsninger som kan aksepteres framfor å risikere en ankebehandling i departementet som erfaringsmessig kan ta enda lengre tid.

I følge Lund-Iversen, Hofstad, & Winsvold (2013) økte bruken av innsigelser i perioden 2004-2011. Forfatterne viser at det er fylkesmannen og fylkeskommunen som har de høyeste innsigelsesandelene, med henholdsvis 42 pst. og 21 pst., mens Statens Vegvesen følger på tredje-plass med innsigelse til 13 pst. av alle kommuneplaner. Fylkesmannen og fylkeskommunen har arbeidsområder som til dels overlapper, der også involveringen i planleggingen overlapper. Figur 3.2 viser innsigelser etter myndighet på kommedelsplanenes areadel i 2012. Fylkesmannen står her for 38 pst. av alle innsigelsene, mens fylkeskommunen har en andel på 25 pst.

Fylkesmannen har den høyeste andelen innsigelser og er også mottaker av innsigelsessaker, med en meglerrolle, der de i saker som ikke lar seg løse sender saken videre til departementet.

Figur 3.2 Kommuneplanens arealdel 2012 – innsigelser etter myndighet.

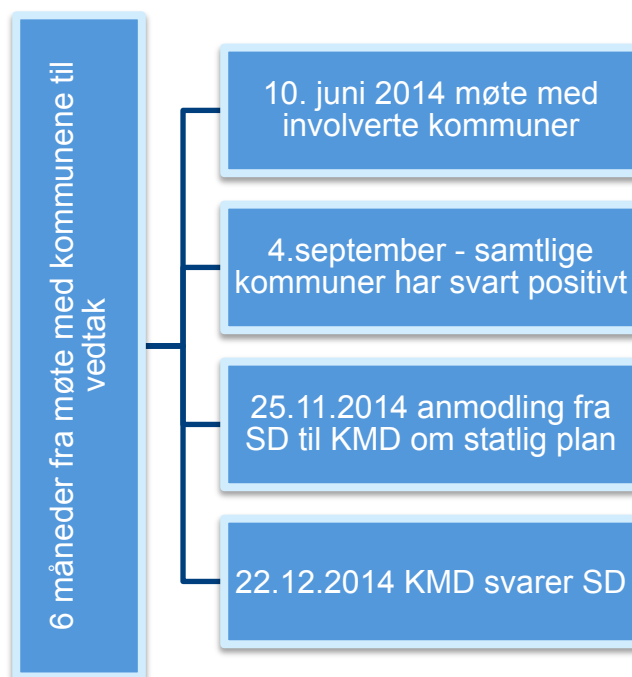
Kilde: Miljøverndepartementet (2013) også gjengitt i (NOU 2016:3)



3.5 Statlig plan – tar tid og kan spare tid

Kriterier for når statlig plan kan brukes er gjengitt i kapittel 2.4.1. Kriteriene åpner for skjønn, men det sies også at det skal være et ønske fra lokale myndigheter at planen skal behandles som statlig plan. Figur 3.3 viser datoene og tidslinjen fra Statens vegvesens møte med kommunene der spørsmål om statlig plan ble fremmet og til Kommunal og moderniseringsprogrammet (KMD) sendte brev til Samferdselsdepartementet om at anmodning om bruk av statlig plan var akseptert i et konkret prosjekt.

Figur 3.3 Tidsbruk i prosessen for å beslutte statlig plan for E10 Hålogalandsveien



Eksempelet fra E10 Hålogalandsveien viser at prosessen fra et prosjekt er vurdert for statlig plan etter kriteriene gjengitt i kapittel 2.4.1 til det er besluttet at statlig plan skal benyttes kan ta et halvt år. Det er verdt å merke at tidsbruken i figuren ikke inkluderer prosessen i Statens vegvesen og en eventuell dialog mellom SVV og Samferdselsdepartementet før møtet med kommunene ble avholdt.

3.6 Oppsummering

Statens prosjektmodell i kombinasjon med lovpålagte demokratiske prosesser regulert av Plan og bygningsloven, gir i utgangspunktet en planperiode på 10 år, eller lengre (før endringene som presenteres i neste kapittel ble iverksatt). Vi observerer at det kan gå tid fra konseptvalg er gjort, og til planprosessene etter Plan og bygningsloven settes i gang. Deler av tiden kan trolig forklare med at prosjekter skal innpasses i NTP-syklusen, men vi ser også at prosjekter som har kommet inn i NTP står på vent før planleggingen etter Plan og bygningsloven settes i gang.

Hvor lang tid det går fra et konsept er valgt etter første kvalitetssikring, og fram til planprosessene etter Plan- og bygningsloven settes i gang, er langt på vei et politisk valg. Dette vises blant annet i behandlingen av E39 Aksdal - Bergen der kvalitetssikringen av konseptvalgutredningen (KS1) var ferdig i mai 2012. Det ble deretter bestilt en tilleggsutredning med anbefaling av konsept. Prosjektet ble deretter behandlet av regjeringen. På bakgrunn av regjeringens behandling av saken ba Samferdselsdepartementet i brev til Vegdirektoratet 20.12.2013 om at det skulle legges til rette for videre planlegging av prosjektet etter noen angitte premisser. Det var da gått 2 år og 9 måneder fra det ble bestilt en konseptvalgutredning. I oktober 2014 ble det besluttet at

Bokn og Aksdal i Rogaland skulle inkluderes i firefeltsvei mellom Stavanger – Bergen. Det neste vi finner er godkjent planprogram for en delstrekning på 50 km i januar 2016. Prosjektet ligger med andre ord an til å overskride 10 års planleggingstid målt fra bestilt KVVU til byggestart.

Erfaringene viser at det kan være mange innsigelser til et investeringsprosjekt i transportsektoren, men at det er svært få innsigelser som går til meglings hos fylkesmannen og enda færre der saken ender med avgjørelse hos ansvarlig departement. Det brukes likevel mye tid i planprosessen på konfliktavklaring og håndtering av innspill og merknader hvorav flere kan bære preg av å være omkamper fra tidligere faser i planleggingen. Så vidt vi kan bedømme strekker transportetatene seg langt i forhandlingene for å unngå at en innsigelse går til meklings og avgjørelse hos ansvarlig departement. Resultatet kan være betydelige prosjekt- og kostnadsglidninger i et prosjekt, i noen tilfeller kan resultatet i praksis gi en helt annen løsning enn det som opprinnelig ble valgt i konseptvalgfase. Vi observerer at det legges opp til innspill til planprogrammet der det er eksempler på innspill som åpner mulighetsrommet med utredninger av nye alternativer i forprosjektfasen som går langt utover det som følger av konseptvalget som er gjort etter KS1. Det tar tid og ressurser når det åpnes for å utrede nye løsninger i planfasen, samtidig som det gir grunnlag for prosjekt- og kostnadsglidninger der andre hensyn og interesser enn "storsamfunnet" synes å få større vekt enn det som er tilfelle i konseptvalgfase. Resultatet blir dobbeltarbeid og gjentatte medvirkningsprosesser mellom ulike faser med store muligheter til å påvirke prosjektet gjennom de ulike planfasene. Dette reduserer etter vårt skjønn verdien av arbeidet som gjøres i tidligfasen, samtidig som bevilgende myndighets innflytelse over løsningsvalg og ressursbruk svekkes.

Erfaringer og tro på at innsigelser får medhold hos ankemyndigheten, kombinert med erfaringer der det vises til at ankemyndighetene ikke tar hensyn til en nytte-kostnadsvurdering i ankebehandlingene, kan motivere interessenter til å fremme innsigelser og også bidra til å gi lokale myndigheter og interessenter større makt i forhandlingene i planfasen enn de har i regjeringens konseptvalgfase. Dette kan også bidra til at det ved behandling av planprogrammet stilles krav om at det utredes flere løsninger enn det som ville vært tilfellet dersom regjeringens beslutning etter KVVU/KS1 ble oppfattet som bindende for den videre planleggingen.

Jo lengre tid det går fra KS1 er gjennomført og til forprosjektet er ferdig og kommet gjennom en kommunedelplan og reguleringsplan, jo vanskeligere antar vi at det vil være å stoppe prosjektet i KS2 dersom planprosessen har endt opp med et annet konsept, standard eller løsning enn det som opprinnelig ble valgt. Lang planleggingstid risikere dermed å gi en maktforskyvning i statlige investeringsbeslutninger – fra regjering og Storting og til interessegrupper og lokalmiljøer.

4. Hva er gjort for å redusere planleggingstiden?

I dette kapitlet oppsummerer vi arbeidet som er gjort for å redusere planleggingstiden. Kapitlet avslutter med en vurdering av tiltakene som er gjort, og hvorvidt de er tilstrekkelige til å realisere målsetningen om en halvering av planleggingstiden.

4.1 Tre utvalg – 5 år med prosesser og forslag

I 2011 opprettet Samferdselsdepartementet en hurtigarbeidende gruppe som skulle komme med forslag til hvordan planlegging av store samferdselsprosjekt kunne effektiviseres (Samferdselsdepartementet, 2012). Arbeidsgruppens anbefaling endte opp i 12 punkter for å effektivisere planleggingen. Arbeidsgruppen anbefalte blant annet at det ble vurdert tiltak for bedre sammenheng mellom prosessene med Nasjonal transportplan, budsjett, KVU/KS1, planlegging etter plan- og bygningsloven og KS2. Det ble pekt på tiltak for å sikre raskere konfliktavklaringer mellom statlige fagmyndigheter tidlig i planprosessen, og en tydeligere stat for å redusere omfanget av innsigelsessaker og for å gi samferdselsetatene større legitimitet til å avgrense og forenkle prosjektplanleggingen.

Rapporten fra arbeidsgruppen ble fulgt opp ved at det ble nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe på statssekretærnivå. Denne gruppen la fram en rapport med anbefalinger i 2013 (Finansdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet, 2013). Gruppen lister opp en rekke forbedringspunkter innenfor plan- og bygningslovens områder. Arbeidsgruppen viser også at det er et behov for å arbeide videre med samordning av sektorlover med plan- og bygningsloven for å redusere tidsbruken i planprosesser for store samferdselsprosjekt.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes å bruke tydelige og forpliktende mål for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess, eller for enkelte faser i prosessen, og utarbeidelse av tidsfrister.

Når det gjelder KVU/KS1-ordningen mener arbeidsgruppen at mulighetene ordningen gir for å effektivisere etterfølgende planlegging etter plan- og bygningsloven må utnyttes. Bruk av statlig plan vurderes, men det anbefales ikke kriterier for når denne type planer skal, eller bør brukes.

I Solbergregjeringens politiske plattform står det følgende om planlegging: *Regjeringen vil bygge veg og jernbane raskere gjennom å redusere planleggingstiden. Målsetningen vil være en halvering av tiden. Innsigelser i planleggingsprosessen samordnes bedre.* Videre fastslås det at regjeringen legger opp til å:

- øke bruken av statlig regulering for prosjekter av nasjonal betydning.
- redusere antall lovpålagte høringsinstanser og avgrense innsigelsesretten i arealsaker generelt.

Med dette utgangspunkt ble det utarbeidet et mandat for en interdepartemental arbeidsgruppe på *administrativt* nivå bestående av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Arbeidsgruppens la fram rapporten: *Effektivisering av planprosesser* for store samferdselsprosjekt høsten 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, 2014).

I rapporten fra denne arbeidsgruppen gis det en statusoversikt med framdrift av tidligere foreslåtte tiltak. Blant annet vises det til:

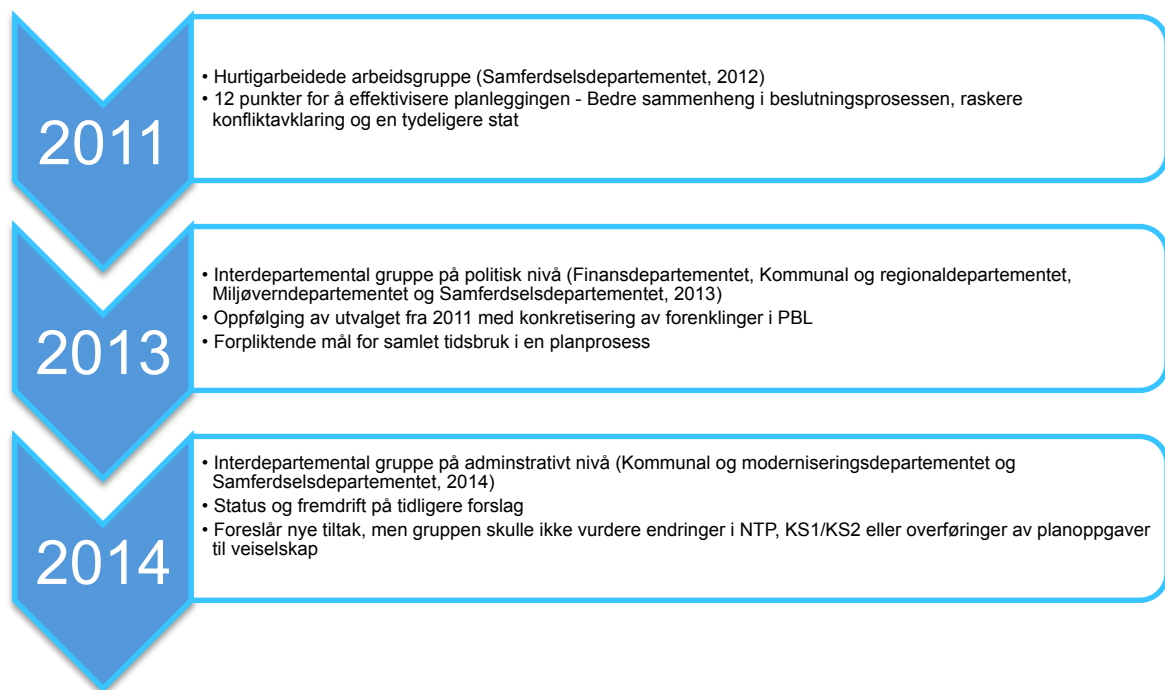
- At statlige planretningslinjer er revidert for å sikre en mer effektiv framdrift
- Nytt rundskriv om innsigelser
- Forslag til endringer i PBL
- At det er åpnet for å vurdere om behovet for kommunedelplan er til stede, enten fordi:
 - Trasé er avklart på detaljert nivå i KVU/KS1, eventuelt i regional plan.
 - Kommunens handlingsrom i forhold til ulike alternativer er begrenset.
 - Felles planprogram eller områderegulering kan erstatte KDP.

Punktet om å droppe kommunedelplan er fulgt opp i praksis (i noen, men på langt nær alle prosjekter) – og dette synes å redusere planleggingstiden med om lag 2 år.

I følge denne siste arbeidsgruppens mandat skulle gruppen ikke vurdere arbeidet med NTP eller statens ordning med ekstern kvalitetssikring. Gruppen skulle heller ikke vurdere overføring av planleggingsoppgaver til et eget utbyggingsselskap for vei. Som nevnt innledningsvis konkluderer denne gruppen med at det er lite sannsynlig at summen av tiltakene knyttet til plan- og bygningsloven, både de som er i ferd med å gjennomføres og det som foreslås av nye tiltak, alene vil kunne føre til en halvering av den samlede planleggingstiden.

Hovedtrekkene i arbeidet fra de tre offentlig nedsatte arbeidsgruppene er vist i Figur 4.1.

Figur 4.1 Tre arbeidsgrupper – tre rapporter om effektivisering av planprosesser



4.2 Kort vurdering – hva er egentlig endret?

Fra det hurtigarbeidende utvalget ble nedsatt høsten 2011 og fram til i dag har det vært flere prosesser i gang for å endre på praksis og rammebetingelser med sikte på å realisere en raskere planprosess. I tillegg til prosessene nevnt over har også transportetatene hatt raskere planprosesser på dagsorden, blant annet i forbindelse med NTP-arbeidet. Etter vår vurdering er kanskje den viktigste effekten at raskere gjennomføring er kommet på dagsorden, og at dette følges opp i både bevilgnings- og planprosessene.

Av konkrete endringer som er gjort er det, etter vår vurdering, revisjonen av planretningslinjene som representerer den største endringen i arbeidet med å få til mer effektive planleggingspro-

sesser. Dette gjelder særlig det som står om hyppigere bruk av statlig plan ved særskilt prioriterte samferdselsprosjekter. Statlig plan har tidligere blitt sett på som et slags ris bak speilet og ble bl.a benyttet i Gardermoutbyggingen på 90-tallet. Siden er statlig plan kun brukt i noen få, mindre prosjekter. I følge Kommunal og moderniseringsdepartementets oversikt over statlige reguleringsplaner med vedtak er dette virkemidlet brukt i 21 planer totalt (fra 1989), hvorav de aller fleste er i energisektoren. Med nye retningslinjer er det rimelig å forvente at statlig plan blir mer brukt i samferdselssektoren også, og at det kan oppfattes som et *positivt virkemiddel* framfor en sanksjon i tilfeller der man ikke blir enige. Det er også interessant å merke seg at en større bruk av statlig plan har vært spilt inn både fra kommuner og fylkeskommuner (se blant annet Harvold & Tesli (2013)).

Det er videre foretatt til dels omfattende endringer i paragrafene under punktet; *retningslinjer for samarbeid og ansvar for gjennomføring*. Vi leser endringene som at fylkeskommunens rolle er nedtonet. Hvorvidt dette har konsekvenser planleggingstiden er det for tidlig å vurdere.

Rundskriv T-2/13 27.08.13 presiserer at innsigelser skal avgrenses til konflikter med nasjonal eller vesentlig regionale interesser. Endringene som følger av rundskrivet kan ha betydning for hva det oppfattes som legitimt å fremme innsigelser mot, samt hvor mange runder med innsigelser det gis aksept for å sende. Presiseringen kan virke forsiktig, men kan likevel ha en vesentlig funksjon for hvordan ulike innsigelsesmyndigheter opptrer. Hvorvidt det faktisk blir færre innsigelser og mindre forhandlingsrom for lokale interessenter, gjenstår å se.

Videre ligger det et stort potensial for å spare tid ved å gå rett fra KVU/KS1 til reguleringsplan. Denne muligheten er allerede tatt i bruk i forbindelse med planleggingen av Ringeriksbanen (jf Tekstboks 4.1) På tross av at en del tiltak er satt i verk, og praksis også er endret, er det etter vår vurdering langt fra klart at planleggingstiden er halvert i forhold til tidligere praksis.

Forslaget fra den interdepartementale gruppen fra 2013 (Finansdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet, 2013) om tydelige og forpliktende mål for hvor lang tid planprosessen skal ta, er ikke fulgt opp. Dersom det samtidig med konseptvalget (dvs etter KS1), ble satt et forpliktende mål for den resterende prosessen fram til byggestart, ville dette kunne bidra til at tiden mellom de ulike delprosessene ble kortet ned. Med tydeligere signaler og forventninger på første beslutningstidspunkt (jf Figur 2.1) om den videre prosessen, øker også etatenes kunnskap om når de skal starte den videre planleggingen, samt hvorvidt de skal gå rett fra KVU/KS1 til reguleringsplan eller om de også skal gjennom en kommuneplan. Større forutsigbarhet for etatene kan gi en mer effektiv utnyttelse av etatens plankompetanse, samt mer effektive innkjøp i tilfeller der det er behov for å kjøpe inn ekstern kompetanse. Med et forpliktende tidsmål er det rimelig å forvente raskere politiske beslutninger fra gjennomført KS1 og fram til arbeidet med kommunedelplan og/eller reguleringsplan starter. Det kan dermed ligge et potensial for ytterligere effektivisering dersom også dette forslaget følges opp.

Bortsett fra muligheten til å hoppe over kommunedelplan (som gir en betydelig innsparing i tid), er det så vidt vi kan se ikke gjort endringer i medvirkningsprosessene. Selv i tilfeller der man går rett på reguleringsplan er det så vidt vi kan se fremdeles overlappende medvirkningsprosesser der de samme aktørene i ulike former inviteres til medvirkning i form av deltagelse, høringer, innspill til planprogrammer, og muligheter til innsigelser. Det er vanskelig å se at deltagelse i tidligfasen er blitt mer forpliktende. Det er fremdeles flere muligheter for omkamper, dvs at det gjennom hele prosessen synes å være mulig å spille inn andre løsninger, eller protestere på det som velges i konseptvalgfase. Innstramningene i innsigelsesretten kan riktignok ha gitt en mer enhetlig stat og dermed også en større samling om en løsning blant statens etater og organer. Forhandlingsmakten til regionale og lokale interessenter synes imidlertid å stå like sterkt som

tidligere. Det er derfor grunn til å forvente at etatene må bruke like mye tid på å forhandle fram løsninger og å utrede nye alternativer som tidligere.

Tekstboks 4.1 Eksempel på raskere planprosess – sparer 4-5 år

Ringeriksbanen er et eksempel på et investeringsprosjekt som er utredet og vurdert i flere omganger. Prosjektet inngikk i det opprinnelige forslaget til Bergensbanen som skulle vedtas i 1894. Prosjektet ble da tatt ut av planen, på grunn av at Drammensbanen hadde smalspor på den tiden, og en midlertidig løsning via Roa ble valgt i stedet. Forslag har senere blitt lansert flere ganger med avstemning i Stortinget i 1954, 1978, 1984 og 1992. I 1992 ble forslaget vedtatt, men ikke fulgt opp med finansiering. I 2002 vedtok Stortinget at den videre planleggingen av ny jernbanelinje mellom Sandvika og Hønefoss skulle ta utgangspunkt i korridoren over Åsa i Buskerud. I 2007 bad et Stortingsflertall om at en trasé over Kroksund i Buskerud ble vurdert på nytt. Etter en oppdatert utredning i 2014 anbefalte Statens vegvesen og Jernbaneverket at den videre planleggingen bør ta utgangspunkt i en felles trasé for E16 og Ringeriksbanen over Kroksund istedenfor Åsa-alternativet.

Prosjektet ble vedtatt i 2015. Målsetningen er byggestart i 2019 og åpning for trafikk i 2024.

Regjeringen har besluttet at prosjektet skal reguleres ved hjelp av **statlig plan**. Dette er i tråd med anbefalingene gitt i Vista Analyse (2015; Vista Analyse, 2010).

Regjeringen har besluttet å gå rett på reguleringsplan, det betyr at det spares en planprosess som følge av at leddet med kommuneplan droppes. Det er beregnet at dette vil redusere planleggingstiden med om lag to år. Det er også lagt opp til at arbeidene med ulike faser i planleggingen skal overlappe hverandre i tid. Dette sparer ytterligere drøye to år sammenliknet med ordinær planleggingspraksis. Totalt er det anslått at planleggingstiden fra vedtak til byggestart reduseres med 4-5 år sammenliknet med det som har vært praksis tidligere. På den annen side ble det besluttet å utarbeide en oppdatering av beslutningsgrunnlaget i form av en slags forenklet KVVU med en påfølgende KS1-prosess. Det plusser på halvannet til to år. Det vil alt i alt si at dersom den videre planleggingen går som det er lagt opp til, vil planleggingstiden fra vedtak om oppdatert KVVU til byggestart komme ned i omlag seks år. Det er i denne sammenheng relevant å være oppmerksom på at det ikke ble utarbeidet en ordinær KVVU. Mye av det som ble utredet i denne fasen var også direkte relevant for det videre KU-arbeidet. Det lå med andre ord godt til rette for å gå rett på en reguleringsplan.

5. Flaskehals

I dette kapitlet går vi gjennom tidligere identifiserte flaskehals i planleggingen av investeringsprosjekter i transportsektoren. Med utgangspunkt i endringene som er presentert i kapittel 3 drøfter hvorvidt flaskehalsene er løst, og hvilke flaskehals som gjenstår.

5.1 Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby - Otta

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerte planprosessen for nye E6 fra Ringeby til Otta (Harvold & Tesli, 2013). I evalueringen ble det tatt utgangspunkt i Nasjonal transportplan der regjeringen Stoltenberg i 2013 slo fast at det bør være *en målsetning å redusere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekt fra ti til fem år*. Evalueringsrapporten identifiserer flere flaskehals for å realisere denne målsetningen.

NIBR tar opp mange av de samme problemstillingene og forslagene fra de tre utvalgene som ble presentert i kapittel 4, og som også er drøftet i Vista Analyse (2012).

NIBR stiller spørsmål om de innledende prosessene med overordnet planlegging kan forenkles. Disse tar ifølge NIBR om lag to år eller mer og involverer både Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet.

Konkret peker NIBR på følgende flaskehals som de mener det er vesentlig å forbedre dersom kortere planleggingstid (5 år) skal realiseres:

- At prosessen med KVU/KS1 bør forenkles og at minstestørrelsen for å kreve slike utredninger bør heves
- At det bør kreves et mer forpliktende samarbeid fra kommunens side i relasjonen til Statens vegvesen
- At Regionale planforum bør benyttes på en mer fleksibel måte enn det en ofte ser i dag
- At statlig plan bør benyttes mer aktivt i planleggingen av store vegprosjekt
- At det bør settes i verk tiltak for å redusere antall innsigelser.

Forenklinger i statens beslutningssystemer og krav om mer forpliktende samarbeid fra kommunene side, er forslag som går igjen i ulike former i de aller fleste rapporter og anbefalinger fra utvalg og øvrige aktører som har vurdert planprosessene.

5.2 Statens vegvesen: Effektivisering av planlegging

Statens vegvesen (2012) vurderer planleggingstid og effektivisering av planleggingen gjennom et forprosjekt gjennomført i 2012 av en bredt sammensatt prosjektgruppe. Som en del av prosjektet ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant planleggere og prosjektledere i SVV. Rapporten fra forprosjektet gir dermed godt fundamenterte vurderinger av interne og eksterne utfordringer knyttet til effektivitet og framdrift i planleggingen av vegprosjekter.

Statens vegvesen viser til at effektivitet i planleggingen er en funksjon av *planleggingstid*, *planleggingskostnader* og *plankvalitet*. Mens de to første er målbare størrelser er plankvalitet i mindre grad målbart, men likevel like viktig som de to første punktene. Rapporten tar opp mange viktige temaer. I rapporten skilles det mellom interne og eksterne utfordringer. Vi gjengir de momentene som vi mener er mest sentrale i diskusjonen av flaskehals i planleggingen.

5.2.1 Identifiserte interne utfordringer og mulige forbedringer

- **Omprioriteringer og dårlige prosjektbestillinger gir tap av tid og ressurser.** Prosjektbestillinger som trekkes tilbake eller omprioriteringer som gjøres underveis, pekes på som en sentral årsak til lengre planleggingstid. Videre vises det til at prosjektbestillinger kan mangle eller komme seint i prosessen, eller være lite konkrete mht. mål og krav til fremdrift og bevilgning. Samlet sett gir dette en dårlig bruk av etatens planressurser, samtidig som det kan forsinke planarbeidet.
- **Prioritering av ressurser og mangel på plankapasitet.** Mangel på plankapasitet innenfor enkelte fagområder identifiseres som en kilde til tidstap. Det pekes også på utfordringer mht. styring av ressurser ved at sentrale planmedarbeidere ofte er involvert i mange prosjekter. Dette kan hindre fremdriften i prosjekter som nedprioriteres.
- **Lang planleggingstid medfører tap av informasjon og kompetanse.** Ifølge prosjektgruppa tapes det mye tid i overganger mellom faser i prosjektene. En årsak til tidstap mellom fasene kan være skifte av mannskap fra en fase til en annen fase. Videre hevdes det at lang tid mellom fasene kan føre til at nytt planmannskap reviderer planene når de starter arbeidet, uten at dette nødvendigvis gir et bedre resultat.

5.2.2 Eksterne utfordringer

SVV-arbeidsgruppen peker blant annet på følgende eksterne årsaker til at planprosessene tar tid:

- **Planprosessene blir stadig mer omfattende**
- **Usikkerhet om finansiering.** Det gjennomføres mye planlegging for prosjekter hvor gjennomføringstidspunktet er usikkert. For vegprosjekter med brukerfinansiering er det større sikkerhet om finansieringsgrunnlaget enn for prosjekter som krever bevilgning over statsbudsjettet. Prosessene med kommunedelplan, reguleringsplan og bygging kan skje mer fortløpende i prosjekter hvor finansieringen er på plass.
- **Konfliktsaker tar lang tid**
- **Uenighet mellom statlige fagmyndigheter**
- **Beslutningsmyndighet uten kostnadsansvar:** Konfliktsakene mellom Statens vegvesen og kommunene gjelder ofte kostnader. Lokale politikere kan komme med krav uten at de trenger ta hensyn til samfunnet som helhet, samtidig som kostnadene ved kravene dekkes av staten. Dette kan gi krav om et mer omfattende planprogram og flere løsninger det skal forhandles om. Dette bidrar til å øke planleggingstiden.

Statens vegvesen drøfter flere sentrale forhold i planprosessen som også er tatt opp i flere øvrige utredninger. Disse omtales og kommenteres videre i dette kapitlet.

5.3 Bevilgningsprosessene og finansiering – NTP

NTP-prosessene har betydning for hvor lang tid det tar fra oppstart av KVV er vedtatt og til byggestart. Avhengig av når et prosjekt er i idéfasen i forhold til NTP, og hvor raskt et prosjekt kommer gjennom KS1, vil NTP-prosessen ha større eller mindre betydning for planleggingstiden fra KVV til oppstart. Det er også eksempler på prosjekter som realiseres uten å ha gått veien om NTP.

Dagens hovedregel er at det må foreligge vedtatt kommunedelplan for prosjekter som er aktuelle for prioritering i første fireårsperiode i NTP og vedtatt reguleringsplan for prosjekter som er aktuelle å prioritere i de årlige statsbudsjettene. Fordelen med denne ordningen er ifølge SVV-arbeidsgruppen større sikkerhet om kostnadene for prosjektene. Ulempen er at det blir gjennomført planlegging for prosjekter som ikke blir prioritert. Det vises til at planarbeidet kan komme til nytte senere, men erfaringsmessig går planene fort ut på dato og arbeidet må startes på nytt. En annen negativ effekt kan være at en velger å planlegge korte parseller tilpasset bevilgningsprosessene – noe som i tilfelle bidrar til mindre effektive planprosesser.

5.4 Kapasitet i etatene – hva brukes økt kapasitet til?

SVV-arbeidsgruppen peker på kapasitet i etaten, samt rammebetingelser for at kapasiteten skal kunne utnyttes effektivt. Ser vi på ressursbruk knyttet til planlegging ser antall planstillinger ut til å ha økt kraftig – spissformulert kan det se ut som dette fører til mer detaljer, tyngre prosesser, mer involvering, mer dokumentproduksjon – men hvorvidt det gir bedre planer, bedre prosjekter er så vidt vi er kjent med ikke dokumentert.

Krav til hvor lang tid man kan bruke på f.eks en KVV, KU, osv vil kunne begrense mulighetene for interne omkamper i etatene og mellom ulike beslutningsnivåer internt. Det kan også forplikte kommunene og andre aktører til å benytte de treffpunktene det legges opp til. SVV-arbeidsgruppen viser eksempelvis til at erfaringene viser at det kan brukes mye tid på detaljer og formuleringer av ting som kanskje ikke alltid er like vesentlig. Klare mål om tidsbruk eller når et prosjekt skal være byggeklart, vil kunne bidra til at tids- og ressursbruk rettes mot det som er vesentlig.

5.5 Tidsbruk mellom ulike faser

Tidsbruken mellom ulike faser, og særlig fra KS1 til planarbeidet starter opp ser ut til å være en kritisk faktor. Dette handler i stor grad om politiske valg og i mindre grad om plansystemet. Tidsbruk mellom ulike faser vil også ha en sammenheng med bevilgningssystemet og hvordan det prioriteres innenfor gitt investeringsrammer på statlig nivå, samt hvor stor andel brukerfinansiering som gjøres tilgjengelig i systemet.

Dersom flere prosjekter er klare for å kjøres gjennom planprosessen enn det er investeringsrammer til å realisere, vil noen prosjekter naturlig nok kunne få en stopp gjennom planprosessen – med påfølgende konsekvenser for effektiviteten i planleggingen, samt trolig også en økt risiko for prosjektglidninger.

5.6 Nærmere om medvirkning og innsigelser

5.6.1 Medvirkning og konflikthåndtering tar tid – sterke insentiver til å finne løsninger

Med kun en liten andel av innsigelsene som går til megling til fylkesmann og departement, sier antallet innsigelser til megling lite om tidsbruk knyttet til innsigelsesinstituttet (se avsnitt 3.4. Vel så interessant som å måle antallet innsigelsessaker som går til departementet, er det å se på utfallet av sakene hos fylkesmann og departement, både mht kostnads- tids- og plankonsekvenser.

Vista Analyse (2013) viser to eksempler, Eidsvoll-Mjøsa der innsigelser og mekling gav minst to år ekstra, og Sky-Bommestad der innsigelser gav minst 2-3 år ekstra planleggingstid, pluss noen hundretalls millioner i kostnadsøkning (se Tekstboks 3.1) for nærmere beskrivelse av Sky-Bommestad).

Blant planleggere synes det å være en vanlig oppfatning at innsigelser som ankes tar tid, at resultatet kan bety utarbeidelse av tilleggsplaner og/eller å reversere eksisterende planer slik at man i praksis starter på nytt, eller at resultatet blir mer kompliserte og kostnadskrevede løsninger. Med dette bildet ligger det sterke insentiver hos etatene til å forhandle og lete etter løsninger som aksepteres før en innsigelsesak ankes. Denne type forhandlinger tar tid, og det er også grunn til å anta at det utredes langt flere løsningsalternativer som det kan forhandles om enn det som kan sies å være rasjonelt – og som følger av løsningsvalget etter konseptvalgfase og KS1.

Sett fra etatenes side er det rasjonelt både fra et framdrifts- og kostnadsperspektiv å finne fram til en forhandlingsløsning framfor å risikere en anke til departementet. Erfaringer fra ankebehandling kan tyde på at disse tenderer til å legge mindre vekt på kostnadssiden, og at det heller ikke stilles samme utredningskrav til nyttevirkningene som det Finansdepartementets kvalitetssikringsregime krever i en KVVU. Særinteresser kan dermed få større innflytelse i en ankesak, noe som kan gå på bekostning av samfunnsøkonomisk lønnsomheten og framdrift i prosjektet.

Transportetatene vil i mange tilfeller kunne forhandle fram mer kostnadseffektive løsninger innenfor en rimelig framdrift enn det sannsynlige utfallet av en ankesak. Resultatet av konflikt-håndtering og forhandlinger risikerer likevel å bli prosjektglidninger. Prosjektglidninger i planfasen påvises blant annet av Welde, Samset, Andersen, & Austeng (2014). Disse studerer økninger i kostnadsestimatene i prosjekters tidligfase – fra det første initiativet blir tatt til prosjektet blir vedtatt i Stortinget. De viser at kostnadsanslagene i tidligfasen – og som ligger til grunn for den konseptuelle utformingen, løsningsvalg og beslutning om gjennomføring – ofte overskrides. Overskridelsene kan være betydelige, f.eks. vises det til fastlandsforbindelsen Rv. 13 (Ryfast) der første kostnadsanslag (1998) viste 650 millioner kroner, mens sluttkostnad senere i 2012 ble estimert til 5 490 millioner kroner. Første estimat konkluderer med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mens det i en utvidet KS2 konkluderes med en negativ netto nytte (Holte Consulting og Vista Analyse, 2011). Prosjektet ble likevel vedtatt realisert. Et optimistisk anslag i tidligfasen kan ha vært avgjørende for realiseringen av forprosjektet, mens et riktigere kostnadsanslag og negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet beregnet etter forprosjektet ser ut til å ha mindre betydning for hvorvidt et prosjekt faktisk realiseres. Når erfaringene er at kostnads-glidninger aksepteres, kan dette motivere både lokale myndigheter og interessegrupper til å påvirke prosjektet – og også endre et konsept – fra første konseptvalg og til endelige løsning legges fram til sluttbehandling.

5.6.2 Erfaringene viser høy aksept for prosjekt- og kostnadsglidninger

I følge Welde, Samset, Andersen, & Austeng (2014) tas ofte beslutningen om realisering av et prosjekt i tidligfasen. Kostnadsestimatet i denne fasen kan derfor være avgjørende for hvorvidt prosjektet realiseres. Forfatterne viser til at tekniske årsaker, og da særlig omfangsøkninger er en vanlig årsak til at utbyggingskostnadene blir høyere enn opprinnelig planlagt. Videre vises det til at prosjekter med mange lokale interessenter kan være sårbare for lokale innsigelser som kan medføre kostbare tilleggsløsninger som ikke var tatt hensyn til i det opprinnelige kostnadsestimatet og som lå til grunn for løsningsvalget. Resultatet kan være at man ender opp med noe annet og mer omfattende enn det man opprinnelig så for seg å bygge, noe som betyr at man i praksis velger noe annet enn det som ble vedtatt etter konseptvalgfase.

I følge Statens vegvesen er den klassiske konflikten mellom kommune og stat gjerne at kommunene ønsker lange tunneler for å oppnå gode nærmiljøer, mens Statens vegvesen legger mer vekt på kostnads-, framkommelighets- og sikkerhetsutfordringen med lange tunneler (Statens vegvesen, 2012). Med erfaring og kunnskap om tidsbruk og utfall av tidligere meklinger og ankesaker, vil det være rasjonalt fra planleggerens side å akseptere kostnadskrevede krav fra kommunene, selv om dette da i praksis gjør at prosjektet som utformes og kostnadsberegnes i forprosjektet, og som legges fram for KS2, er et annet prosjekt enn det som ble valgt etter konseptvalgfase (KS1). Kommunene og andre interessenter har lite å tape på innsigelser i og med kostnadene for endringer enten veltes over på staten eller brukerne i form av høyere bompengeavgifter. En forventning om å nå fram med nye krav, vil naturlig nok også forsvare at det brukes tid på innspill og merknader for å få endret et prosjekt.

Forhandlinger i forprosjektfasen medfører at en rekke alternativer utredes, det gjennomføres samlingsprosesser etter kriterier og prosesser som ikke gjøres til gjenstand for en samfunnsøko-

nomisk analyse med tilhørende kvalitetssikring som finner sted i konseptvalgfase⁴. Dette tar tid, og krever planressurser, i tillegg er det sterke insentiver til kostnadsøkende prosjektglidninger som ikke nødvendigvis gir en nytte som forsvare kostnadsøkningene. I prosjekter der det er gjennomført en KS1 og gjort et konseptvalg, kan arbeidet med planprogram der det åpnes for utredninger av løsninger som ligger utenfor de avgrensningene som følger av konseptvalget etter KS1 fremstå som en åpning av mulighetsrommet der nye – og også mer kostnadsøkende løsninger og konsepter vurderes.

5.7 Beslutning om statlig plan

I avsnitt 3.5 viste vi gjennom et eksempel at det kan ta over et halvt år fra statlig plan vurderes i hht gjeldende kriterier, og fram til KMD gjør en endelig beslutning om bruk av statlig plan. Der som det er et mål at statlig plan i større grad skal benyttes i veg- og baneprosjekter som går over to eller flere kommuner, kan regelverk og praksis endres slik at regelen blir statlig plan.

5.8 KS2

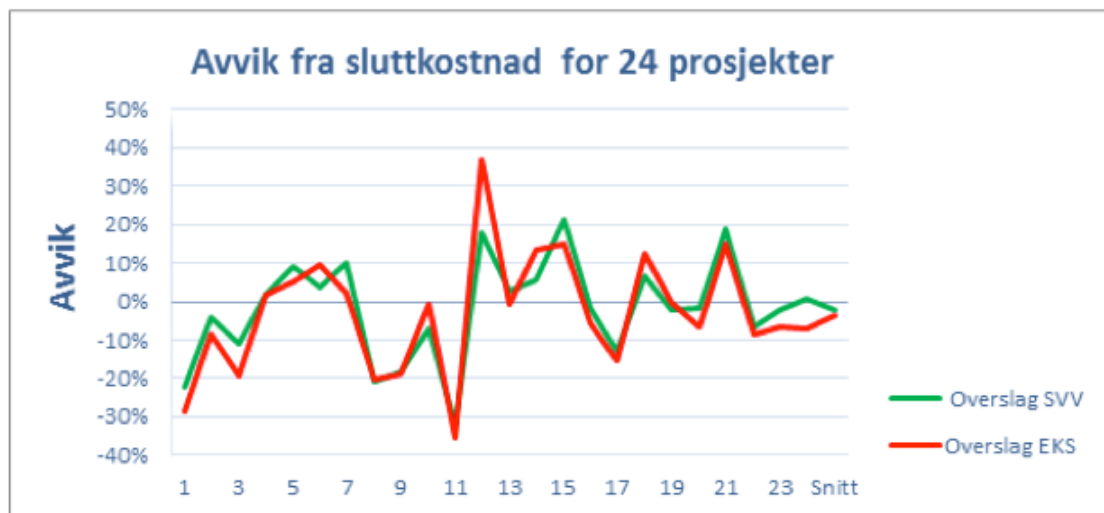
KS2 har utvilsomt hatt en effekt på etatens arbeid med kostnadsestimering slik at etatens kostnadsestimering i dag er av høy kvalitet. Dette vises blant annet av Welde (2014) som slår fast at det har vært en forbedring i kvaliteten på det materialet som har vært gjenstand for kvalitetssikring siden oppstarten av ordningen i 2005. I følge Welde kan dette tyde på at det at man vet at man blir «kikkert i kortene» av en ekstern part har en oppdragende effekt.

Det at de som estimerer kostnadene vet at de skal kontrolleres, motiverer med andre ord til innsats for å sikre en høy presisjon i arbeidet. Welde (2014) finner i sin studie av avvik mellom etatens kostnadsestimat og anbefalingene som gis i KS2 at forskjellen mellom de ulike estimatene er små for alle prosjektene. Videre viser han at verken Statens vegvesen eller kvalitetssikrer har fanget opp den usikkerheten som senere materialiserte seg i store under- eller overskridelser. I de tilfellene der kvalitetssikrer har justert etatens estimat så har de som regel justert i feil retning.

Welde bekrefter dermed tidligere undersøkelser i Statens vegvesen som viser at KS2-prosessen ikke gir nevneverdig annerledes resultat enn Statens vegvesen, og at det i snitt er Statens vegvesen som treffer best. Den viktigste observasjonen til både Welde og Statens vegvesen er likevel etter vårt skjønn at KS2-prosessen ikke har avslørt de tilfellene hvor kostnadsestimatet har vært mye for høyt eller for lavt. Dette framgår av Figur 5.1 der avvik fra sluttkostnad for hhv SVV og ekstern kvalitetssikrer (EKS) for 24 prosjekter vises.

⁴ Utsagnet bygger på gjennomgang av forslag til planprogram og planprogram hentet fra vegvesen.no i prosjekter eller delprosjekter hvor det foreligger en KVU/KS1.

Figur 5.1 Kostnadsestimat overslag SVV og ekstern kvalitetssikrer KS2 (EKS)



Kilde: Statens vegvesen

Med utgangspunkt i etatenes kompetanse på kostnadsestimering og det faktum at KS2-konsulentene ikke treffer bedre enn etatene, kan det vurderes hvorvidt det er behov for at hvert eneste prosjekt over 750 millioner kroner skal gjennom en KS2. Dersom det i stedet gjøres et utvalg av prosjekter som går til KS2, der utvalget kan være tilfeldig eller risikobasert, vil insentivene for å strekke seg i estimeringsprosessen beholdes, samtidig som de prosjektene som ikke velges ut for KS2 sparer et halvt år planleggingstid (pluss eventuell "ventetid fra ferdigstilt forprosjekt til KS2 og fra KS2 til neste fase). I tillegg frigjøres det planressurser både i etatene og på rådgiversiden som kan få en alternativ anvendelse som eventuelt kan bidra til ytterligere gjennomføringskapasitet og framdrift i planfasen.

5.9 Flaskehalser: oppsummering og drøfting

En del av tidligere identifiserte flaskehalser knyttet til Plan og bygningsloven er det iverksatt tiltak for å løse opp (jf. kapittel 4). Vår vurdering er at det er mulig å komme ytterligere et stykke på vei gjennom forpliktende deltagelse i tidligfasen (KVU-fasen). Deltagelse i tidligfasen kan gjøres mer forpliktende. I tillegg bør det kunne legges enda tydeligere begrensninger og rammer for planprogrammet som skal utarbeides etter konseptvalgfase, der mulighetene til innsigelser begrenses til områder der det foreligger ny informasjon som ikke var kjent i konseptvalgfase. Dersom det er gjennomført en KVU/KS1 og det foreligger en regjeringsbeslutning om konseptvalg, bør det kunne legges strammere føringer og begrensninger for hva som utredes og som det kan forhandles om i senere faser.

Antall medvirkningsprosesser, høringsrunder og annen involvering med de samme aktørene i flere runder, må etter vårt skjønn kunne begrenses. I det minste bør det kunne kreves dokumentasjon av at involveringen og medvirkning i de ulike fasene bidrar til bedre prosjekter og lettere gjennomføring i senere prosesser. Dette hevdes ofte fra planmiljøene, men vi finner ikke noe empirisk grunnlag eller undersøkelser som gir grunnlag for å bekrefte en slik hypotese. Observasjoner tyder på at tidligfaseutredningene (KVU) tenderer til å trekke ut i tid, og øke i kompleksitet, samtidig som det legges opp til utredningsarbeid som har til hensikt å finne fram til nye alternative løsninger med krevende sivilisingsprosesser i planprogramfasen.

Forpliktende mål om byggestart etter KS1, dvs. samtidig som konsept velges, vil gi etatene større forutsigbarhet og dermed kunne bidra til en mer effektiv bruk av etatens planressurser.

Stopp- og startkostnader og behovet for å bytte mannskap underveis vil dermed kunne reduseres. Endelig beslutning om byggestart kan uansett ikke gis før det er fattet et bevilgningsvedtak.

Dersom den samlede plantiden skal reduseres kan det også bli nødvendig å se på statens prosjektmodell og vurdere hvorvidt det kan gjøres forenklinger.

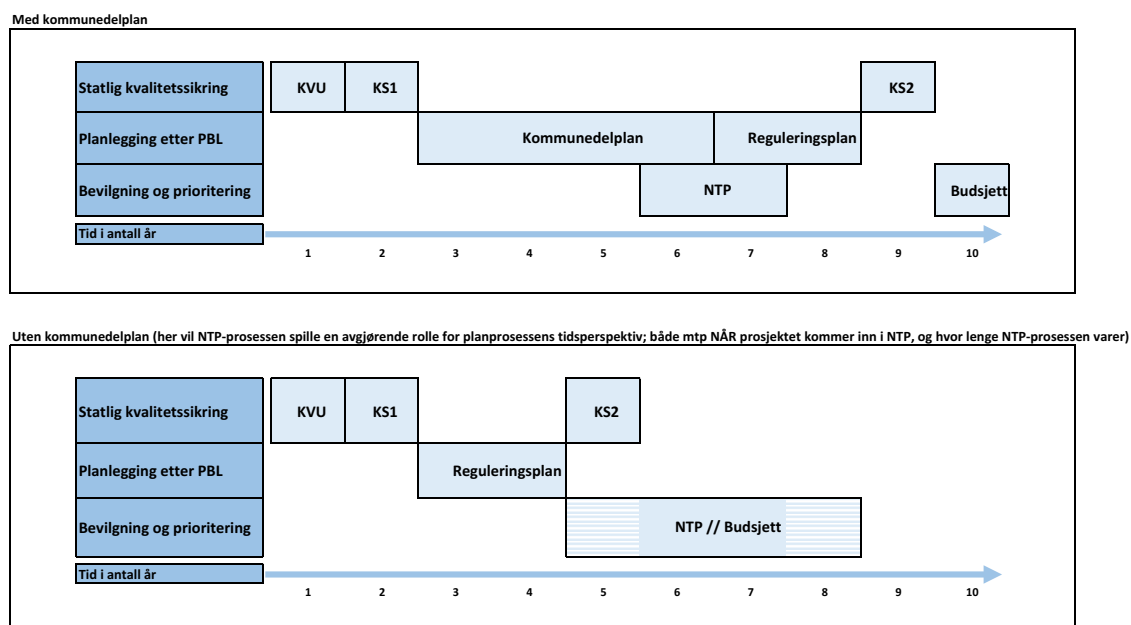
6. Konklusjon og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste konklusjonene som følger av gjennomgangen i kapitlene foran. Vi starter med å vise hvilke besparelser allerede vedtatte endringer kan gi (avsnitt 6.1) før vi i avsnitt 6.2 og 6.3 går gjennom ytterligere forslag som kan bidra til at en planleggingstid på 5 år kan realiseres.

6.1 Gjennomførte endringer kan gi kortere planleggingstid

Endringene som gjort i regelverket, og særlig mulighetene til å gå rett fra KS1 til reguleringsplan har gitt muligheter til å korte ned planleggingstiden med inntil 2 år. Samtidig reduseres en del dobbeltarbeid, og det er også rimelig å anta at et planledd mindre reduserer mulighetene for omkamper. Kombinert med bruk av statlig plan kan grepene som er gjort, redusere planleggingstiden betydelig (se figuren under).

Figur 6.1 Planleggingstid med og uten kommunedelplan



6.1.1 Regelendringer gir muligheter – men krever politisk handling og prioritering

Regelendringene gir muligheter til kortere planleggingstid, men kortere planleggingstid krever at det er politisk vilje til å sette mulighetene ut i praksis. Vi ser eksempler der dette er gjort (Ringeriksbanen), mens vi finner andre eksempler der kommunedelplaner er beholdt og synes å åpne for omkamper og utredninger av nye konseptuelle løsninger og omkamper om standarder (jf gjennomgang i kap. 3).

Tiden *mellom* hvert ledd i planprosessen er også vesentlig for den samlede planleggingstiden. Vi observerer at det kan gå år fra KS1 er avsluttet til de videre planene settes i gang – og det kan se ut som det er en tendens til at jo lengre tid det har gått fra KS1, desto mer omfattende utredninger gjøres i neste fase – inkludert utredninger av nye alternativer som burde vært avklart gjennom konseptvalgfase.

Uavhengig av endringer i regelverket krever en realisering av kortere planleggingstid at følgende forutsetninger er på plass:

- Politisk vilje til å prioritere vedtatte konsepter som har vært gjennom KS1, dvs at dødtid fra KS1 til neste fase starter unngås.
- Vilje og evne til å gå rett på reguleringsplan etter KS1
- Finansiering må være på plass slik at planleggingen kan gå uavbrutt
- Planleggingskapasitet i etatene
- Vilje til å bruke statlig plan
- Politisk vilje til å holde fast ved vedtak som gjøres i tidligfasen – dvs ikke invitere til omkamper

Endringene i innsigelsesreglementet synes små, men kan likevel ha en vesentlig effekt for hvordan innsigelsesmyndigheter opptrer. Det vesentlige er å vurdere hvorvidt maktforholdet i innsigelsessaker er endret. Vår vurdering er at innsigelsesmulighetene er redusert, men at det fremdeles er incentiver i systemet som gir tidkrevende forhandlinger i planfasen. Dersom det gis tydeligere føringer fra konseptvalgfase med klare begrensninger på hvilke forslag og endringer som kan gjøres i planfasen vil transportetatenes forhandlingsmakt i planfasen kunne øke. Dette vil i større grad enn i dag sikre at konseptvalgutredningen og vedtakene som gjøres etter KS1, følges opp i planfasen.

Dersom interessenter med innsigelsesrett "tror" på medhold hos siste ankemyndighet, eller tror at ankemyndigheten legger andre premisser for vurderingene enn det som ligger til grunn for konseptvalget, vil dette trekke i retning av at dagens forhandlingspraksis videreføres. Foruten at forhandlinger risikerer å dra planleggingen ut i tid vil mulighetene til å forhandle også kunne gi store kostnadsglidninger som risikerer å spise av den samlede investeringsrammen, og dermed påvirke framdrift i andre prosjekter. Vår vurdering er at regelendringene som er gjort gir muligheter for raskere planlegging, men at det fremdeles er mulig å stramme inn ytterligere på mulighetene til omkamper.

I likhet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet, (2014) konkluderer vi med at det er lite sannsynlig at summen av de tiltakene som er knyttet til plan- og bygningsloven, samt endringene i innsigelsesreglementet alene vil kunne føre til en halvering av den samlede planleggingstiden – selv i de tilfellene der det velges å gå rett på reguleringsplan etter KS1. I tilfeller der man fortsatt velger veien gjennom kommunedelplaner, vil planleggingstiden fremdeles kunne ligge nærmere 10 år enn 5 år.

6.2 Ytterligere mulige tiltak som kan bidra til kortere planleggingstid

Dersom vi tar utgangspunkt i identifiserte flaskehalsar og tidligere vurderinger og forslag som blant annet er fremmet av en eller flere av arbeidsgruppene presentert i kapittel 4, eller av Statens vegvesen (2012), bør følgende punkter følges opp:

1. Bedre sammenheng i beslutningsprosessene. Med dette menes bedre sammenheng mellom NTP, budsjett og konseptvalgutredninger. Tidsbruken gjennom hele planprosessen kan forbedres gjennom bedre koordinering mellom de ulike prosessene. Særlig viktig er en bedre og mer systematisk utnyttelse av grunnlagsarbeid og konklusjoner i KVV/KS1-prosessene som premisser for og input til den etterfølgende planleggingen innenfor PBL.
2. Justeringer i statens prosjektmodell, kombinert med innstramninger i senere prosesser slik at antall omkamparenaer begrenses. Målet er bedre beslutninger, mer effektiv ressursbruk og bedre kostnadskontroll. Erfaringene viser at det fremdeles kan være til dels store kostnads- og prosjektglidninger fra et konsept velges og til det realiseres. Det bør vurderes om justeringer i dagens modell kan gi bedre måloppnåelse og raskere planprosesser. Mulige justeringer kan være:

- Krav til tidsbruk i KVVU, og forpliktende medvirkning i tidligfase kombinert med begrensninger i antall medvirkningsprosesser gjennom hele planprosessen.
 - Begrense antall KVVUer til områder der det er reelle konseptuelle valg
 - Justeringer i KS1 og/eller KS2
 - Tidspunkt for byggestart fastsettes som en del av konseptvurderingen, dvs etter KS1
3. En mer enhetlig stat der det legges samme prinsipper til grunn for avveininger ved konseptvalg som i eventuelle ankesaker. Det vil i praksis si at endringsforslag som følge av innsigelser ilegges samme krav til samfunnsøkonomiske analyser som den opprinnelige konseptvalgutredningen.
 4. Det bør etableres et eget planregime for store veg- og jernbaneprosjekter i korridorene – eventuelt gjøre statlig plan til hovedregelen for stamveier og prosjekter som krysser flere kommunegrenser
 5. Ytterligere innstramninger i innsigelsesinstituttet
 6. Kritisk gjennomgang av alle medvirkningsprosesser, høringer og innsigelsesmuligheter – fra verksteder til høringer og innspill til planprogram med formål om å redusere det samlede antallet, fjerne overlappende prosesser, redusere mulighetene for omkamper og bidra til raskere planlegging fra KVVU til byggestart.

I det videre oppsummerer vi det vi vurderer som de viktigste tiltakene som kan gjøres, og som også er enkle å implementere raskt, for å komme ned i en planleggingstid på 5 år.

6.2.1 Bedre sammenheng i beslutningsprosessene

Bedre sammenhenger i beslutningsprosessen handler langt på vei om politiske valg og prioriteringer. Det kan stilles krav om at premissene som følger av vedtak etter KVVU/KS1 skal følges, med sterke begrensninger på hvor store endringer og prosjektglidninger som kan forventes finansiert over statsbudsjettet (eventuelt i kombinasjon med bompengefinansiering). NTP kan gjøres mer forpliktende, og øvrige statlige fagdepartementer og faginteresser bør forpliktes til å følge opp vedtatte løsninger med mindre det dukker opp nye momenter som ikke var kjent da beslutningen om konseptvalg ble fattet. Retten til å fremme innsigelser bør bortfalle dersom deltagelse og informasjonsplikten i tidligfasen ikke er oppfylt.

For å dempe kommunenes og andre interessegruppers insentiver til å kreve utredninger av andre – løsninger og kostnadskrevende tillegg, kan det stilles krav om at lokale myndigheter må finansiere merkostnadene ved krav som fremmes etter konseptvalgfase, med mindre det viser at kravene gjennom en nytte-kostnadsanalyse forsvarer kostnadene. Store kostnadsglidninger bør uansett bli gjenstand for en regjeringsbehandling for derigjennom å sikre en best mulig samlet prioritering av investeringsmidlene i samferdselssektoren.

6.2.2 Tidsramme og strammere KVVUer – og forpliktende involvering

Transportetatens konseptvalgutredninger bør utarbeides innenfor tydeligere rammer der det svares på det som følger av Finansdepartementets krav, mens øvrige utredninger og prosesser begrenses (eller fjernes). Vi anbefaler at det utredes hvorvidt etatens utstrakte bruk av verksteder og involvering i konseptvalgfase og i den videre planfasen bidrar til raskere gjennomføring og bedre prosjekter. Vi observerer at dette er en etablert sannhet, men finner ikke dokumentasjon som støtter at alle medvirkningsprosessene som gjennomføres bidrar til å gi bedre prosjekter og/eller mer effektive gjennomføringsprosesser.

Det bør klargjøres hvorvidt deltagelse i tidligfasen kan gjøres forpliktende i den forstand at mulighetene til å komme med endringsforslag senere i prosessen begrenses. Få, men forpliktende medvirkningsprosesser antas å være mer effektive enn gjentatte prosesser der de samme aktørene bruker tid å ressurser på omtrent de samme problemstillingene over flere år.

Samferdselsdepartementet kan sette tidsrammer for en konseptvalgutredning. Det bør også vurderes om Samferdselsdepartementet angir behov, og mål for prosjektene som skal utredes. NTP gir en grundig utredning og prioritering av transportsektorens rolle i samfunnet, og angir også overordnede transportpolitiske mål og prioriteringer. Disse bør kunne være retningsgivende for konseptvalgutredningene slik at disse i større grad enn i dag kan gå rett på en utredning av mulighetsrommet med en alternativanalyse der konseptene rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Regjeringsbehandlingen etter KS1 blir da avgjørende (og førende for resten av planprosessen) mht om andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal vektlegges i valg av konsept.

6.2.3 Kan KS2 gjøres stikkprøve- og risikobasert?

KS2-prosessen tar et halvt år. Dersom planleggingstiden innenfor de endringene som er gjort kan komme ned i 6 år, vil en reduksjon på et halvt år kunne føre mange prosjekter ned i en planleggingstid som nærmer seg 5 år.

KS2 har utvilsomt hatt en effekt på etatenes arbeid med kostnadsestimering slik at etatens kostnadsestimering i dag er av høy kvalitet, men det ser ut som KS2 i liten grad avdekker svakheter i kostnadsestimeringen som ikke er avdekket gjennom etatenes eget arbeid. De viktigste fordelene med KS2 vil beholdes også dersom den eksterne kvalitetssikringen ikke gjennomføres for alle prosjekter.

Vi anbefaler derfor at KS2 begrenses til et utvalg prosjekter i samferdselssektoren, og at det gjøres en vurdering av hvor stor andel som må trekkes til kvalitetssikring for at insentivene som følger av at man "kikkes i kortene" beholdes.

6.2.4 Prosjekter med betydelig kostnads- og konseptglidninger bør settes tilbake til start

I tilfeller der forprosjektet har gitt vesentlige kostnadsglidninger slik at prosjektet som skal fremmes for bevilgningsvedtak i praksis er et annet enn det som ble fastsatt etter KS1, kan det være vel så viktig med en vurdering av hvorvidt kostnadsøkningene som har kommet gjennom forprosjektet forsvare nytten, og kan begrunnes i samfunnsmessige behov, som å få et uavhengig kostnadsoverslag å få bekreftet etatens kostnadsoverslag.

Et krav om at forprosjektet gjennom en nytte-kostnadsanalyse begrunner eventuelle tillegg og prosjektglidninger etter det første beslutningspunktet, vil kunne disiplinere aktørene i forprosjektfasen – gitt at det i den endelige beslutningen (bevilgningsvedtaket) kreves at prosjektglidninger må kunne forsvares gjennom en nytte-kostnadsvurdering.

Prosjekter som da har pådratt seg kostnader uten at dette kan forsvares fra et samfunnspektiv vil da kunne risikere å gå tilbake til start – med en forlenget planfase som resultat. På den andre siden vil et tydelig krav i forkant, og troverdighet på at kostnadsglidninger uten en begrunnet samfunnsnytte totalt sett, ikke vil få bevilgning, kunne disiplinere aktørene gjennom planfasen og dermed sikre en raskere gjennomføring.

6.2.5 Tidspunkt for byggestart fastsettes etter KS1 og koordineres med NTP

Erfaringene fra utbygging av Gardermobanen og de tre OPS-prøveprosjektene i veisektoren viser hvordan et forpliktende tidspunkt bidrar til å sikre framdrift og en raskere gjennomførings-

tid. Foruten at faste tidsmål vil gi etatene mer forutsigbare rammebetingelser i planleggingen, vil det også bidra til å "binde politikerne til masten". Når et prosjekt er utredet og konsept valgt – da må det også følges opp videre i beslutnings- og planprosessen slik at framdriften sikres.

Det er vanskelig å anslå hvor mye tid et forpliktende tidsmål kan bidra med, men et halvt til ett år bør kunne være et rimelig anslag på et gjennomsnittsprosjekt. De potensielt største besparelsen vil trolig ligge i en mer kontinuerlig framdrift der opphold mellom de ulike planprosessene unngår.

6.2.6 Statlig plan blir hovedregelen

Vi har vist at statlig plan er gjort til et positivt virkemiddel og statlig plan i større grad en tidligere er tatt i bruk. Samtidig observerer vi at det er dialog og høringsrunder til berørte kommuner før det fattes en endelig beslutning om å ta i bruk statlig plan (jf avsnitt 3.5 der det vises et eksempel der det tok et halvt år med dialog og behandling før statlig plan ble endelig vedtatt). Dersom statlig plan i stedet gjøres til hovedregelen i prosjekter som krysser to eller flere kommunegrenser, vil det kunne knipes inn et halvt år sammenliknet med dagens praksis der det først er dialog med kommunene med tilhørende behandling av forslaget i kommunene, tilbakemeldinger fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet før Samferdselsdepartementet kan sende en begjæring til Kommunal- og regionaldepartementet som da fatter den endelige beslutningen.

6.3 Oppsummering

Vår vurdering er at det er mulig å komme ned i en planleggingstid på 5 år, dersom man ønsker. Endringer som er gjort i plan- og bygningsloven, innstramninger av innsigelsesmyndigheten og større muligheter til å bruke statlig plan, gir et potensial for å få planleggingstiden ned i 6 -7 år. Dersom man skal ytterligere ned i planleggingstid kan det gjøres justeringer i statens prosjektmodell, for eksempel kan KS2 gjøres stikkprøvebasert. Dette vil redusere planleggingstiden med et halvt år for de prosjektene som ikke trekkes ut for KS2, samtidig som etatenes insentiver til å levere gode kostnadsestimat beholdes i og med de i utgangspunktet ikke vet om de blir trukket ut for KS2.

Våre observasjoner kan tyde på at KVVU-prosessen tenderer til å dra ut i tid, og at utredningene også omfatter langt mer enn det som kreves innenfor Finansdepartementets prosjektmodell. Det er mulig å stille krav til tidsbruken fra Samferdselsdepartementet sender et oppdragsbrev og mandatet for KVVU er satt, og til KVVU leveres. Det bør også vurderes om mandatet kan utformes slik at samfunns mål og effektmål gis som en del av mandatet, samtidig som det pekes på hvilke problemer som skal løses eller hvilke behov som i første rekke skal dekkes. Dette vil kunne spare tid i KVVU-arbeidet ved at man går rett på en utredning av mulighetsrommet og alternativanalysen.

KVVU og KS1 bør kunne gjennomføres på to år til sammen. Vi er usikre på om det er dagens praksis, og ser at det er en risiko for at innsparingstiltakene som er gjort senere i planprosessen kan spises opp av mer omfattende KVVU-arbeid.

Det er et stort overlapp mellom ulike medvirkningsprosesser, der de samme aktørene inviteres til innspill og omkamper i flere runder. Det er behov for mer kunnskap om effektene de ulike prosessene har på samlet planleggingstid, kvalitet og tilslutt kostnadene og gjennomføringen av selve investeringsprosjektet. Vår vurdering er at det ligger et betydelig forbedringspotensial, men det viktig at en tilstrekkelig medvirkning beholdes, og at medvirkningen er på riktig nivå – og også er forpliktende fra start.

Til slutt handler planleggingstid fra konseptvalgutredning til byggestart for en stor del om politisk styring og vilje til å holde framdrift gjennom å følge opp et prosjekt med finansiering, rammer og

vedtak etter det første beslutningstidspunktet. Regelverket gir rom for en planleggingstid innenfor dagens regelverk og praksis ned mot 6 år – men det krever at mulighetene brukes.

Referanser

Finansdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. (2013). *Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter.*

Harvold, k., & Tesli, A. (2013). *Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby - Otta.* NIBR-rapport 2013:15.

Holte Conculing og Vista Analyse. (2011). *KS2 - Endelig rapport. Rv 13 Ryfast, E39 Eiganestunnelen og forlengelse av Nord-Jærenpakke.*

Kommunal- og moderniserings-departementet og Samferdselsdepartementet. (2014). *Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt.* Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe.

Lund-Iversen, K., Hofstad, H., & Winsvold, M. (2013). *Innsigelser etter plan- og bygningsloven.* NIBR rapport 2013-10.

Meld. St. 26 (2012-2013). *Nasjonal Transportplan 2014-2023.*

Miljøverndepartementet . (2013). *Nytt rundskriv om innsigelser. Samling Vest-Agder Krisitiansand 24.-25.oktober 2013.* Foredrag ved Seniorrådgiver Marit Tofte.

NOU 1999:28. (1999). *Gardermpprosjektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring.*

NOU 2016:3. (2013). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommissjonenes andre rapport.*

Samferdselsdepartementet. (2012). *Effektivisering av planprosesser i store samferdselsprosjekter. .*

Statens vegvesen. (2012). *Effektivisering av planlegging. Forprosjekt.* Statens vegvesen rapporter. Nr 88.

Statens vegvesen. (2014). *Innsigelser i Statens vegvesen. Resultater fra en spørreundersøkelse våren 2013.* Statens vegvesens rapporter. Nr 263.

Statens vegvesen. (2015). *Merknadsbehandling: Håloganlandsvegen E10/RV.85/RV.83.* Region nord 08.05.2015.

Vista Analyse. (2014). *Kartlegging av hvordan fylkene prioriterer veiformål.* Vista Analyse rapport 2014/2 Av Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Simen Pedersen.

Vista Analyse. (2013). *Norsk samferdselsplanlegging - kostnader og mulige besparelser.* Vista Analyse rapport 2013/16. Av Ingeborg Rasmussen og Nicolai Heldal.

Vista Analyse. (2015). *Offentlig privat samarbeid om finansiering av Ringeriksbanen - Muligheter og begrensninger.* Vista Analyse rapport 2015/04. Av: Ingeborg Rasmussen og Haakon Vennemo.

Vista Analyse. (2010). *På vei til kvalitet? Evaluering av KS1 i transportsektoren.* Vista Analyse rapport 2010/11. Av Ingeborg Rasmussen, Nicolai Heldal, Tor Homleid, Karin Ibenholt, John Magne Skjelvik og Haakon Vennemo.

Vista Analyse. (2012). *Ti grep for raskere planprosesser (BNL-rapport nr 3)*. Vista Analyse rapport 2012/15. Av Ingeborg Rasmussen og Nicolai Heldal.

Welde, M. (2014). *Avvik mellom etatenes kostnadsestimat og anbefalingene i KS2*. Concept.

Welde, M., Samset, K., Andersen, B., & Austeng, K. (2014). *Lav prising - store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase*. Concept rapport nr.39.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring inenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no