



EFFEKTIVISERING AV PLANPROSESS

I VEGPLANLEGGING

Annika Nordbye Rundberget

Masteroppgave i by- og regionplanlegging

NMBU, 15. desember 2015

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på min femårige master i by- og regionplanlegging ved NMBU, høstsemesteret 2015.

De vegvalg jeg har gjort i min studietid har bidratt til at jeg har fått større interesse for samferdselsplanlegging. Denne interessen har vært avgjørende for valg av tema for masteroppgaven; *Effektivisering av planprosess i vegplanlegging*. En rekke prosjektoppgaver om planteori, konflikthåndtering og prosessstyring har vært forløpere til dette avsluttende prosjektet.

Arbeidet med prosjektet har vært interessant, lærerikt, spennende, utfordrende og også noen ganger frustrerende. Det er mange ulike faktorer som spiller inn når en veg skal planlegges, og dermed mye å sette seg inn i for å finne svar på hvorfor det noen ganger tar lang tid å planlegge en veg, og andre ganger ikke. Jeg har vært helt avhengig av å få kontakt med personer som kan en del om dette. En rekke mennesker som tydelig brenner for jobben sin har latt seg intervju. Dette har virket motiverende, noe jeg håper gjenspeiles i oppgaven. Jeg håper leseren finner arbeidet informativt og interessant, og kanskje også nyttig.

Jeg vil rette en takk til hovedveileder August E. Røsnes for god og konstruktiv veiledning, og jeg vil takke NVTF og Statens vegvesen som har bidratt med økonomisk støtte til denne oppgaven. Uten økonomisk kompensasjon ville intervjugrunnlaget, som mer eller mindre har forløst resultatene som oppgaven viser til, vært nokså tynt. Takk til alle som har latt seg intervju, og til Statens vegvesens Egil Sundheim i region sør og Bjørn Hjelmstad i region øst, samt Vegdirektoratets veg- og transportavdeling for et godt samarbeid gjennom høsten 2015. Til slutt vil jeg takke mamma, Liv Nordbye i Vegdirektoratets byggherreseksjon, for motivasjon når hun har sett at jeg har trengt det.

Ås, desember 2015

Sammendrag

Tema for masteroppgaven er effektiviserende tiltak i vegplanleggingen. Formålet med oppgaven er å finne svar på hvordan planleggingstiden kan kortes ned i vegsektoren.

Det stilles spørsmål ved hvordan store investeringsprosjekter med kostnadsramme på over 750 millioner kr kan planlegges raskere. Den totale planleggingstiden fra første planmøte til vedtatt reguleringsplan (områderegulering eller detaljregulering) etter Plan og bygningsloven av 2008 (PBL) er i snitt på 9,5 år (Effektivitet i planleggingen, 2013). PBL gir anledning til å korte ned den totale planleggingstiden fra 10 år til 5-7 år uten at det foretas noen lovendringer, så hvorfor tar det noen ganger lang tid og andre ganger kort tid?

Hovedproblemstillingen for denne masteroppgaven er: *Hvilke tiltak kan bidra til å korte ned planleggingstiden ved planlegging av hovedveger?*

Forskningsspørsmålene som er satt for å besvare hovedproblemstillingen er:

- 1) *Hva kjennetegner de vegplanprosjektene som har vært raskt utført de siste 10 år?*
- 2) *Hvor er det planprosessen stagnerer i planleggingen av vegtiltak som har tatt lenger tid enn planlagt?*
- 3) *Har staten internt og stat og kommune felles mål for planlegging av samferdselstiltak, eller er det ulike og dels motstridende mål, og krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser?*

Oppgaven er utformet som et case-studie hvor kvalitativ metode er brukt for innhenting av empiri.

Proessen med å sanke inn informasjon til denne masteroppgaven har vært omfattende. Arbeidet med tema har gitt mange svar på spørsmålene jeg har definert som utgangspunktet for oppgaven, men har også reist nye spørsmål.

Ut av case-studiene er det mye som tyder på at for å oppnå effektiv vegplanlegging er man avhengig av å ha finansiering og ressurser til å gjennomføre sammenhengende planlegging uten nødvendig venting. Det bidrar sterkt å ha en effektiv organisasjon med god styring og å gjennomføre grundig forarbeid i form av grunnundersøkelser, konsekvensutredninger, god kommunikasjon og aktiv medvirkning. Dette innebærer god dialog internt og god dialog med berørte parter. Dette forutsetter en fornuftig tidsplan. Om en følger disse tilsynelatende enkle punktene unngår man kanskje å havne i målkonflikter som kan resultere i omkamper. Målkonflikter ser ut til å være den vesentligste årsak til de største forsinkelsene til planleggingstiden.

Spørsmål som har reist seg underveis i informasjonsinnhenting er: hva menes med god dialog? Dette tilleggsspørsmålet er forsøkt besvart i kapittel 3.

Det vil ikke alltid være de samme samfunnspolitiske og arealplanmessige mål nasjonalt og lokalt. Ofte er det ikke det. At kommunale og lokale hensyn er forskjellige fra de overordnede nasjonale mål er naturlig. Det kan være krevende å få til en enighet med store felles multiplum i slike tilfeller. Her peker intervjuobjektene på Statlig plan som en løsning. Gjerne konkretisert med en løsning med fastlagt planprosess med klare frister og ”når toget går, så går det”. Da er kommunene planinstans og staten planmyndighet. Noen ganger er det riktig at nasjonale interesser overstyrer. Samtidig har det å koordinere de statlige innsigelsene vist seg å være et effektivt virkemiddel. Da må i alle fall Staten bli enig med seg selv på ”kammerset” først.

Abstract

The theme of this thesis is efficiency measures in road planning. Several road projects have been studied to find answers to how to streamline the planning process in road planning.

The main research question is: What actions can help to shorten the planning schedule for main road projects in the transport sector?

To find answers to my thesis I have created three sub-questions: 1) what characterizes road projects that have been quickly planned the last 10 years? 2) Where has the planning process stagnated in road projects that have taken longer than planned? 3) Does the state internally and the state and municipals have common objectives for planning of transport measures, or is it different and sometimes conflicting goals, and therefore demanding to reconcile national, international and local interests?

The thesis is designed as a case study where qualitative methods are used for the collection of empirical data.

Out of the case studies one can indicate that to achieve efficient road planning one is dependent on predictable, long time financing. It is useful having an efficient organization with good management and thorough preparation in the form of site investigations, environmental impact assessment and active participation. This also implies dialogue internally and dialogue with interested parties. Following these seemingly simple points, one may avoid ending up in goal conflicts that can result in rounds of discussions delaying the planning schedule.

This study shows that the parties do not always have the same goals for the development of areas nationally and locally. Often it is not. Then it may be difficult to achieve a consensus. More frequent use of "Statlig plan" has here been mentioned as a solution when the progress in planning takes a long time due to conflicting goals. The use of "Statlig plan" gives the state the role of decision authority. Usually it is the

municipal who has this role. Sometimes it is appropriate that national interests overrides local interests. Coordinating the state objections has also been proved to be an effective instrument, but then the national authorities must agree with themselves first.

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
SAMMENDRAG	III
ABSTRACT	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
FIGURLISTE	IX
TABELLISTE	IX
LISTE OVER KART	IX
FORKORTELSER	XI
KAPITTEL 1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	1
1.1. INNLEDNING.....	1
1.3. TIDLIGERE FORSKNING OG FORBEDRINGSINITIATIV	5
1.4. AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING.....	10
1.5. METODE	10
1.5.1 Valg av case-studier	11
1.5.2 Kvalitativ metode.....	15
1.5.3 Strukturert og semistrukturert intervju.....	17
1.5.4 Intervjuguide.....	18
1.5.5 Etikk.....	18
1.5.6 Validitet og reliabilitet	19
1.6. OPPGAVENS OPPBYGNING.....	20
KAPITTEL 2. BETRAKTNINGSPERSPEKTIVET	21
2.1. TESER.....	21
KAPITTEL 3. GANGEN I VEGPLANLEGGINGEN FRA START TIL SLUTT	23
3.1. HVA MENES MED PLANPROSESS?.....	23
3.2. VEGPLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	24
3.2.1 Kommunal planlegging	27
3.2.2 Kommuneplan som overordnet styringsverktøy	27
3.2.3 Kommunedelplan.....	27
3.2.4 Planprogram, Planbeskrivelse og KU.....	28
3.2.5 Reguleringsplan for detaljert planlegging av tiltak	28
3.3. KVV, KS1 OG KS2	29
3.4. STATLIG REGULERINGSPLAN	31
3.5. INNSIGELSER I VEGPLANLEGGINGEN	31
3.5.1 Prøveordning om samordnet innsigelse.....	32
3.6. DET NYE VEGSELSKAPET ”NYE VEIER AS”.....	32
3.7. NASJONAL TRANSPORTPLAN	33
3.8. HVA MENES MED GOD DIALOG?.....	33
KAPITTEL 4. PRESENTASJON AV CASE-STUDIE	35
4.1. CASE-STUDIE 1:.....	35
4.1.1 Bakgrunn for utbygging av veg	37
4.2. CASE-STUDIE 2.....	39
4.2.1 Bakgrunn for utbygging av veg	41

4.3. CASE-STUDIE 3.....	44
4.3.1 <i>Bakgrunn for utbygging av veg</i>	47
4.4. CASE-STUDIE 4.....	49
4.4.1 <i>Bakgrunn for utbygging av veg</i>	52
KAPITTEL 5. ANALYSE AV FUNN.....	55
5.1. TESTING AV TESER.....	55
5.2. TESTING AV TESER: KORT OPPSUMMERT	64
5.3. ÅRSAKER TIL AT PLANLEGGING AV VEG HAR GÅTT FORT	66
5.4. ÅRSAKER TIL AT PLANLEGGING AV VEG HAR TATT LANG TID	67
5.5. OM FELLES ELLER MOTSTRIDENDE MÅL I PLANLEGGING AV VEG.....	67
5.6. FORSLAG TIL EFFEKTIVISERENDE TILTAK	68
KAPITTEL 6. DISKUSJON.....	73
6.1. VEGPROSJEKTER UTFØRT RASKT.....	73
6.1.1 <i>Kjennetegn</i>	73
6.1.2 <i>Spørsmål ved spørsmålsstillingen</i>	73
6.1.3 <i>Drøfting av tiltak knyttet til raske vegprosjekt</i>	73
6.2. NÅR PLANPROSESSEN STAGNERER	76
6.2.1 <i>Kjennetegn</i>	76
6.2.2 <i>Drøfting av tiltak knyttet til å unngå stagnasjon av vegprosjekter</i>	77
KAPITTEL 7. KONKLUSJON.....	82
KAPITTEL 8. KILDEHENVISNING	84
8.1. LITTERÆRE KILDER.....	84
8.2. DIGITALE KILDER.....	85
INTERVJUREFERANSER.....	88
KAPITTEL 9. TRYKTE VEDLEGG.....	90
9.2 BREV FRA VEGDIREKTØREN TIL ÅS KOMMUNE	94

UTRYKTE VEDLEGG:

13 intervju

Figurliste

- Figur 1: Fremstilling av hvordan et case-studie utformes (Yin, 1994) (s. 11)
- Figur 2: Gantt-skjema som er spesielt tilpasset denne oppgaven. Gantt-skjemaet illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge hvert enkelt case-studie (s. 14)
- Figur 3: Prosessen fra planlegging til utbygging, drift og vedlikehold (SVV håndbok 151, s. 6-8) (s.23)
- Figur 4: De fem overordnede prosjektfasene som en må gjennom før gjennomføring av et prosjekt (SVV håndbok 151, s. 6-8) (s. 24)
- Figur 5: Synoptisk planprosess i en virkelig planleggingssituasjon (Kleven et al., 1998) (s.26)
- Figur 6: Det kommunale plansystemet (Miljøverndepartementet 2011, s.6) (s. 29)
- Figur 7: Gangen i planprosessen fra beslutning om KVU til anlegg (KVU og KS1, 10.11.2015) (s. 30)
- Figur 8: Gantt-skjema som illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 1 (s. 35)
- Figur 9: Gantt-skjema som illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 2 (s.39)
- Figur 10: Gantt-skjema som illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 3 (s.44)
- Figur 11: Gantt-skjema som illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 4 (s. 49)

Tabelliste

- Tabell 1: Oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 1 (SVV nyhetsarkiv E18 Tvedestrand - Arendal, 20.09.2015) (s. 38)
- Tabell 2: Oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 2 (SVV nyhetsarkiv E18 Retvet - Vinterbro, 05.10.2015) (s.43)
- Tabell 3: Oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 3 (SVV nyhetsarkiv E6 Kolomoen - Moelv, 10.10.2015) (s.48)
- Tabell 4: Oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 4 (SVV nyhetsarkiv E6 Ringeby - Otta, 15.10.2015) (s.54)

Liste over kart

- Kart 1: Kart som viser case-studie 1 (E18 Tvedestrand – Arendal, 23.11.2015) (s. 35)
- Kart 2: Kart som viser case-studie 1 (Skog og landskap, 23.11.2015) (s. 36)
- Kart 3: Kart som viser case-studie 1 (NDLA Norgeskart, 23.11.2015) (s. 36)
- Kart 4: Kart som viser case-studie 2 (E18 Østfold, 13.11.2015) (s. 39)
- Kart 5: Kart som viser case-studie 2 (E18 Østfold, 13.11.2015) (s.40)
- Kart 6: Kart som viser case-studie 2 (NDLA Norgeskart, 23.11.2015) (s. 40)

- Kart 7: Kart som viser case-studie 3 (E6 Kolomoen – Moelv, 24.11.2015) (s. 45)
- Kart 8: Kart som viser case-studie 3 (E6 Kolomoen – Moelv, 24.11.2015) (s. 46)
- Kart 9: Kart som viser case-studie 3 (NDLA Norgeskart, 23.11.2015) (s. 46)
- Kart 10: Kart som viser case-studie 4 (Skog og landskap, 23.11.2015) (s. 50)
- Kart 11: Kart som viser case-studie 4 (Skog og landskap, 23.11.2015) (s. 50)
- Kart 12: Kart som viser case-studie 4 (Skog og landskap, 23.11.2015) (s. 51)
- Kart 13: Kart som viser case-studie 4 (Skog og landskap, 23.11.2015) (s. 52)

Forkortelser

E	Europaveg
KDP	Kommunedelplan
JBV	Jernbaneverket
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KU	Konsekvensutredning
KVU	Konseptvalgutredning
LNf	landbruks-, natur og friluftsområder
NPRA	The Norwegian Public Roads Administration (Statens vegvesen)
NTP	Nasjonal transportplan
NVE	Norges Vassdrags- og Energidirektorat
NVTF	Norsk veg- og trafikkfaglig forening
PBL	Plan- og bygningsloven
Rv	Riksveg
Regplan	Reguleringsplan
SD	Samferdselsdepartementet
SVV	Statens vegvesen
ÅDT	Årsdøgntrafikk

Kapittel 1. Bakgrunn og problemstilling

Dette kapitlet gir en kortfattet innføring i masteroppgavens tema, relevans og samfunnsaktualitet. Problemstilling og delproblemstillinger, og de metoder som er brukt for å besvare disse blir presentert, samt en oversikt over tidligere forskning, og hvordan oppgaven er organisert og avgrenset.

1.1. Innledning

Norske veger er et stadig tilbakevendende tema hos politikere, i media og blant folk flest. Ofte blir det trukket paralleller til andre land, og ofte kommer vegnettet i Norge dårlig ut av denne sammenligningen. Norge skiller seg ut med langsom fremdrift og dyre prosjekter. En årsak til denne oppfatningen kan være at vi bor i et land hvor bygd og by ligger flyktig fordelt og trangt mellom høye fjell, lange og dype fjorder og innsjøer, og med et begrenset areal med dyrkbar mark. Slikt terreng gjør at det både er dyrt og krevende å planlegge og bygge veger i Norge.

Ved å gjøre raske søk på informasjonsdelingstjenester kan vi se at planleggingen av vegprosjekter av forskjellige årsaker ofte tar lang tid. Dette kan være på grunn av uforutsette eller forutsette problemstillinger. Noen av disse kan være krevende grunnforhold, demokratiske prosesser, omkamper, interessekonflikter og mange berørte parter som vil ha en finger med i spillet.

Svar på spørsmålet om hvordan jobben kan gjøres raskere er nok mer komplekst enn en skulle tro. Plan- og bygningsloven setter krav til særskilt vurdering og beskrivelse av planers virkninger for miljø og samfunn (PBL §4-1). Allikevel er det stor usikkerhet i de innledende fasene. Vi vet ikke hva som skjuler seg under bakken. De geologiske grunnundersøkelsene som er gjort i forbindelse med konsekvensutredning er sjeldent komplette (Palmstrøm, Nilsen, Pedersen og Grundt, 2003 s.4).

En annen årsak til at det tar tid å planlegge veg i Norge kan være måten landet styres på. At Norge er et demokratisk land legger føringer for bygd og by. Det er de folkevalgte som med hjelp i fra fagfolks alternativer og anbefalinger, vedtar hvor

vegen skal gå gjennom kommunens landskap. Samtidig er det en lovbestemt medvirkning gjennom PBL som sørger for at alle parter skal ha muligheten til å bli hørt.

Årsakene til at det tar lang tid å planlegge og bygge veg i Norge som følge av geologiske forhold og lovfestet rett er forutsigbare, og en må bruke den tiden det tar å gjennomføre kartleggings- og avklaringsprosesser i disse fasene.

Andre årsaker til at planleggingen tar lang tid, er ofte forbundet med målkonflikter og manglende beslutningstaking. Lokale omkamper og uenighet tilknyttet valg av trasé og arealinngrep tar lang tid når en ikke kommer til enighet.

1.2. Bakgrunn

Slik vi kjenner verden vil det stadig være behov for planlegging, bygging og vedlikehold av nye og gamle veger. Vegene fungerer som bindeledd mellom byer og tettsteder. En kan si at Norge er et lappeteppe, og vegene er trådene som holder landet samlet. Selv om regjeringen har vedtatt at transportveksten skal reduseres i takt med at befolkningen øker, må areal- og transportsystemer styrkes. Ringveger må bygges for ikke å belaste byområdene der det satses på økt kollektiv transport, sykkel og gange (Øksenholt, 2015). Der det i dag ikke er hensynsmessig å bygge tog, så som på Vestlandet og i Nord-Norge, må også vegforbindelsene styrkes for å opprettholde gode ferdselsårer.

Det er en stor satsing på bygging og vedlikehold av samferdselstiltak i følge Samferdselsdepartementets langsiktige plan, Nasjonal Transportplan. Mange store vegprosjekter planlegges bygget ut de neste ti år. I følge NTP skal 311 milliarder kroner brukes til vegformål i tiårsperioden (NTP: Nasjonal transportplan 2014-2023: 50 prosent økning, 12.04.2013).

Tidligere statsminister Jens Stoltenberg kommenterte NTP 2014-2023 rett før den skulle til politisk behandling under Regjeringen Stoltenberg II:

Nå legger vi frem en Nasjonal transportplan som er en massiv satsing på enklere, raskere og sikrere transport over hele Norge. De økonomiske rammene økes med om lag 50 prosent og vi tar grep som skal sikre at vi får mer igjen for hver

samferdselskrone. Vi satser på miljøvennlig transport i byområdene, effektiv utbygging av de store transportkorridorene som binder landet sammen og vi legger frem planer for å korte ned reisetid på både veg og jernbane (NTP: Nasjonal transportplan 2014-2023: 50 prosent økning, 12.04.2013).

Når Stoltenberg snakker om å ta grep som skal sikre mer veg for pengene, handler dette om å korte ned planleggingstiden og skape kostnadseffektive løsninger som vil tjene folket.

Etater er enige om at en gjennomsnittlig planleggingstid på 10 år er for høyt. En person som har satt tidsbruken til norsk planlegging på dagsorden er tidligere samferdselsminister Marit Arnstad. Gjennom Stortingets spørretime (24.10.2012) bad Arnstad om innspill til hvordan man kan effektivisere dagens plan- og beslutningsprosesser:

(...)Statens vegvesen og Jernbaneverket arbeider kontinuerleg på mange område for å sikra nødvendig kapasitet og kompetanse og for å effektivisera planprosessen (...) Eg vil likevel ha ein dialog med etatane om kva som kan gjerast utover det som allereie er gjort for å effektivisera planlegginga. Eg reknar med at det kan vera effektiviseringsgevinstar både i etatane sitt interne arbeid og i rammeføresetnade for planlegginga... (Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser, 2012, s 4).

I samferdselsministerens innlegg kommer det frem at mye er gjort og at mye fortsatt kan gjøres for å oppnå den ideelle planleggingstiden som er satt til 5 år. Hun peker videre på at god plankvalitet og kostnadsbesparende tiltak er viktige ledd når man etterstreber mer effektiv planlegging. Ut i fra denne oppskriften kan vi tolke at rask planlegging ikke skal gå på akkord med god plankvalitet.

En annen som har uttalt seg i saken er nåværende leder av transportkomiteen på Stortinget Linda Hofstad Helleland. Hun har uttalt at raskere planlegging og mer effektiv gjennomføring er nødvendig i samferdselspolitikken. Helleland har troen på at det nye vegselskapet: Nye veier AS, vil kunne sikre en mer helhetlig tilnærming til vegbygging som gir mer veg for pengene ved hjelp av forutsigbar finansiering (Raskere planlegging og mer effektiv gjennomføring, 1.10.2015). Videre har Helleland uttalt at:

(...)for å få til et moderne samferdselsnett må vi bygge effektivt og helt, ikke stykkevis og delt (...)(Teknisk ukeblad,2015.30.09).

Med effektiviseringsfremmende tiltak menes de tiltak som kan bidra til å redusere planleggingstiden, øke plankvaliteten og redusere kostnader knyttet til både planlegging og gjennomføring. Når det arbeides med å korte ned planleggingstiden er det viktig å se til at planene er gjennomførbare og anviser holdbare og kostnadseffektive løsninger i et livsløpsperspektiv (Jensen, Roar m. Effektivisering av planlegging, s 4).

1.3. Tidligere forskning og forbedringsinitiativ

Tidligere forskning bekrefter teorien om at planprosessene og vegplanleggingen ikke alltid er optimal. Det er allerede forsket mye på samspillet mellom Statens vegvesen og kommune, og flere har sett på hvordan vegplanprosessen kan bli bedre og raskere. Gjennomgang av tidligere forskning gir en dypere forståelse av teorien og gir en pekepinn på hva som kan være interessant å forske videre på (Tørresen, 2005).

Samspeillet mellom Statens vegvesen og kommunene i planleggingen av hovedveger

Masteroppgaven "Samspeillet mellom Statens vegvesen og kommunene i planleggingen av hovedveger" av Rebekka Gundersen (2015) ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, hevder at mål satt for kommunedelplan ved case-studiene var presise, tydelige og rasjonelle. Videre kommer det frem at det er utfordrende å lande på de rette tiltakene ettersom Statens vegvesen jobber systematisk for å nå de satte målene, mens kommunene har en tendens til å tilpasse målene etter hvert som ny kunnskap og innsikt kommer inn i planprosessen, og etter befolkningens ønsker. Masteroppgaven er basert på case-studier av kommunedelplan E6 Ringebu - Sør-Frøya og kommunedelplan E18 Akershus grense – Vinterbro.

Motsetninger og dilemmaer i riksvegplanlegging

Masteroppgaven "Motsetninger og dilemmaer i riksvegplanlegging" av Markus Forsberg (2015) ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, hevder at miljøaspektet mellom stat og kommune kommer i klem, og at de to forvaltningsorganene vektlegger "seg og sitt" fremfor å komme den andre aktøren i møte i deres interesser og behov. Masteroppgaven er basert på case-studie av hvordan planleggingen av nye E6 mellom Kolomoen og Kvam har forløpt med henblikk på motsetninger og dilemmaer som oppstår i møtet mellom to ulike forvaltningsenheter som kommune og Statens vegvesen.

Statlig eller kommunal arealplan?

Masteroppgaven "Statlig eller kommunal arealplan?" av May Hoff Lund (2014) ved Universitetet for miljø- og biovitenskap, er et case-studie av planarbeidet til kommuneplan for nye E18 i Ås og Ski kommune. Studiet har som konklusjon at det må skje en omfattende samordning på tvers av sektorer, og at det er vanskelig å anbefale den ene plantypen fremfor den andre. Konsekvensene av å velge bort den kommunale arealplanen kan være dårligere ivaretagelse av kommunale interesser. Allikevel gjør manglende kompetanse og måloppnåelse i kommunene at statlig arealplan vinner frem som det mest hensiktsmessige alternativet.

Praktisering av innsigelsesinstituttet i vegplanleggingen

Masteroppgaven "Praktisering av innsigelsesinstituttet i vegplanleggingen" av Elin Tverås (2014) ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, undersøker dagens praksis for innsigelser til vegplaner og drøfter hvilke grep som kan gjøres for å forbedre innsigelsesinstituttet og praktiseringen i forhold til samspill og behandlingstid. Masteroppgaven bygger på case-studie av kommunedelplan for E16 Skaret – Hønefoss i Hole og Ringerike kommune og kommunedelplan for E16 Tønjum – Ljøsne i Lærdal kommune. Av oppgaven kommer det frem at samarbeid mellom Statens vegvesen og kommune ikke nødvendigvis har noe å si for hvor mange innsigelser en plansak får. Videre kommer det frem at et fåtall av innsigelsene som blir fremmet blir varslet. Dette kan tyde på lite deltakelse fra berørte parter. Godt forarbeid bør bidra til at innsigelsene allikevel ikke kommer som overraskelser. Planforum nevnes som et nyttig verktøy for innsigelsesmyndighet og andre parter.

Effektivitet i planleggingen – Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter

Rapporten "Effektivitet i planleggingen – Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter" (Finansdepartementet, 2013), er skrevet for å identifisere hvordan planlegging av store samferdselsprosjekter kan effektiviseres. Rapporten kommer med ni forslag til endringer:

- Kartlegge faktisk tidsbruk
- Samordning og tidlig involvering i planarbeidet
- Vurdere hvordan PBL kan brukes mer aktivt til samordning og tidlig involvering
- Arbeide videre med samordning av sektorlover med plan- og bygningsloven
- Vurdere bruk av tydelig og forpliktende mål og avtaler
- Utnytte mulighetene KVU og KS1 gir
- Vurdere bruk av Statlig plan fra sak-til-sak
- Arbeidet med regional planstrategi og regionalt planprogram kan skje samtidig, og vurderes fra sak-til-sak
- Bruke tidsfrister for å redusere tidsbruk i innsigelsaker

Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser

Rapporten "Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser" av Rådgivende ingeniørers forening (RIF, 2012) hevder det er effektiviseringsmuligheter innenfor gjeldende regelverk (PBL), og at det sånn sett ikke er et stort behov for å endre dette. Rapporten anbefaler følgende:

- Sterkere styring fra staten
- Utarbeidelse av robuste premissdokumenter som følger prosjekter i alle faser
- Utredning av det som er beslutningsrelevant – verken mer eller mindre
- Utvide dagens kontraktsformer
- Vurdere omfang og form på dagens medvirkningsprosess

Forbedringsinitiativ: Interne prosjektgrupper forbedrer kvalitetssystem i Statens vegvesen

I søken etter gode effektiviseringsfremmende tiltak er det opprettet tverrfaglige prosjektgrupper internt i Statens vegvesen og i Vegdirektoratet. Disse arbeider med å tilrettelegge og utvikle systemer og metoder for raskere planlegging. Ved bruk av tverrfaglig kompetanse er gruppene sikret faglig bredde i diskusjonene. Disse gruppene kommer stadig med nye forslag til forbedringer i Statens vegvesens virksomhetsprosesser. Hvem som har hvilke roller, hva som skal gjøres i hvilken

rekkefølge og hvilke retningslinjer som gjelder for virksomheten klargjøres og dokumenteres i et kvalitetssystem som beskriver virksomhetsprosessene (intervju 12, 09.10.2015).

Forbedringsinitiativ: Konferansen "Effektive plan- og byggeprosesser for veg og jernbane – halv tid – dobbelt så bra"

Gjennom mitt NVTf-stipend ble jeg invitert til å delta på Teknas tverrfaglige konferanse med fokus på plan- og byggeprosesser. Formålet med konferansen var å etablere bedre metoder og prosesser gjennom ideutveksling og innspill. Dagsaktuelle foredrag, erfaringsdeling gjennom gruppesamtaler og dialog i plenum satte lys på følgende spørsmål: Hvordan sikre effektive og gode planprosesser? Hvordan ivareta byggefasen i planleggingen? Hvordan ivareta driftsfasen i planlegging og prosjektering? Og hva kan gjøres annerledes for å sikre kvalitet over tid?

Det var 23 statlige ansatte, 23 konsulenter, 3 i fra kommunens administrasjon, 15 entreprenører og to i fra fagforeningen Tekna, samt én masterstudent som deltok på konferansen som fant sted på Gardermoen 17. og 18. November 2015.

Konferansen ble avsluttet med en oppsummering av forslag og tiltak for hva som kan gjøres på vegen videre. Noen punkter som kom opp her var:

- Bruke 3D/ BIM i planleggingen
- Lage en masterplan hvor realistiske tidsfrister for alle involverte parter blir utarbeidet
- Hente inn kompetanse på drift og vedlikehold
- Lese forskningsnotat om drift og vedlikehold
- Dokumentere hvilke vurderinger som er gjort ved drift og vedlikehold
- Utarbeide prosjektlogg hvor det klargjøres hva som har skjedd i hele prosessen
- Opprette en portal hvor suksesshistorier kan legges ut for å vise følgende: hva gjorde man?
- Holde diskusjonsgrupper på sosiale medier
- Opprette prosjektkontor eller faste prosjektdager

- Utvikle en rammeavtale for entreprenør-veteraner som kan gå inn i prosjekt ved tidlig fase og gi ekspertuttalelse uten at det vil medføre habilitetsproblemer

1.4. Avgrensning og problemstilling

Denne masteroppgaven er skrevet med utgangspunkt i ønsket om å halvere planleggingstiden i vegplanleggingen. Følgende problemstilling er formulert for å finne effektiviseringsfremmende tiltak for planlegging av veger:

Hvilke tiltak kan bidra til å korte ned planleggingstiden ved planlegging av hovedveger?

Jeg vil besvare problemstillingen ved hjelp av tre delproblemstillinger:

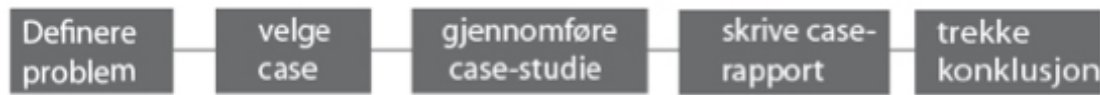
- 1) *Hva kjennetegner de vegplanprosjektene som har vært raskt utført de siste 10 år?*
- 2) *Hvor er det planprosessen stagnerer i planleggingen av vegtiltak som har tatt lenger tid enn planlagt?*
- 3) *Har staten internt og stat og kommune felles mål for planlegging av samferdselstiltak, eller er det ulike og dels motstridende mål, og krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser?*

De to første delproblemstillingene er konstruert for å peke på prosjekter med spesielt rask eller langsom planprosess. Den siste delproblemstillingen er satt for å undersøke om stat og kommune eller staten internt har samme mål for planleggingen av hovedveger. Den medfører gransking av samarbeidet som representerer forskjellige interesser både mellom stat og kommune og stat mot stat.

1.5. Metode

Metoden som ligger til grunn for utforming av masteroppgaven er case-studie. Case-studie omtales her som en metode, men kan også oppfattes som et rammeverk som omfatter forskjellige metoder (Thomas, 2011). I læreboken *Case study research* definerer samfunnsviteren Robert K. Yin et case-studie som en empirisk undersøkelse basert på data innhentet fra teori og mennesker. Case-studie kan i følge Yin være en utforskende, beskrivende eller forklarende analyse av person, gruppe eller hendelse (Yin, s. 13-14).

Utforming av problemstilling og valg av case-studier har gjort det mulig å gå i dybden, finne resultater og trekke konklusjoner. Denne måten å arbeide på er basert på en modell av Yin:



Figur 1
Case-studie metode. Prosessen bak utarbeiding av masteroppgave kan i korte trekk beskrives slik. Modell basert på Yin (Yin, 1994)

1.5.1 Valg av case-studier

Oppgaven er basert på fire case-studier. Disse fire case representerer vegprosjekt med både rask og langsom planleggingstid. Å gjøre dypdykk i fire case-studier har gjort det mulig å finne likheter og ulikheter ved store vegprosjekt som har vært planlagt både raskt og langsomt. Dette har gitt grunnlag for å kunne si noe om årsakssammenheng til hvorfor noen vegprosjekt ikke klarer å holde seg til framdriftsplan.

Robert K. Yin støtter opp under valg av metode og valg av ulike case som enten spår lignende resultater eller ulike resultater av forutsigbare grunner (Yin, s. 47).

Utgangspunktet for valg av case har vært å finne fire prosjekter som skiller seg fra hverandre. Hvert case vil kunne gi unike resultater som samlet vil skape et godt grunnlag for svar på problemstilling om hvilke tiltak som kan bidra til å korte ned planleggingstiden.

Opplysningene som kommer frem av disse fire case-studiene kan teoretisk generaliseres når de settes i sammenheng med øvrig arkivgransking og erfaringsdeling. 17 erfarne planleggere i ulike roller eller fra ulike ståsted har delt sine erfaringer om temaet gjennom 13 møter og intervju. Disse erfaringene gir grunnlag for å kunne si noe om hva som hindrer eller påskynder planprosessene. Identifisering av typiske trekk som kommer frem av disse opplysningene gir grunnlag for å utvikle og stille opp allmenne regler (Generalisering, 21.11.2015) (Hvordan generalisere fra casestudier?, 21.11.2015).

I utvelgelsen av fire case-studier er totalt 11 vegprosjekter med lang og kort planleggingstid blitt vurdert og studert. Tidlig og underveis i studiet er det holdt møter med prosjektledere, prosjektmedarbeidere og ansatte i Statens vegvesen region øst, vest og sør, og i Vegdirektoratets avdeling for planlegging og grunnerverv.

Forarbeidet med disse prosjektene har gitt innsikt i planleggingen av vegprosjekt av forskjellig karakter. Denne innsikten har ligget til grunn for valg av de fire case-studiene som er studert i denne oppgaven. De syv vegprosjektene som det ikke er gjort dypdykk i, har også blitt brukt i oppgaven der det har vært hensiktsmessig (for eksempel i oppgavens drøftingsdel). De 11 prosjektene som har blitt vurdert er:

E6 Eidsvoll

E6 Gudbrandsdalen

E6 Svinesundforbindelsen

E6 Kolomoen - Moelv

E16 Kløfta – Nybakk

E18 Tvedestrand – Arendal

E18 Østfoldpakka

E39 Birkeland – Sande nord

E39 Drægebø – Grytås

Rv. 7 Sokna – Ørgenvika

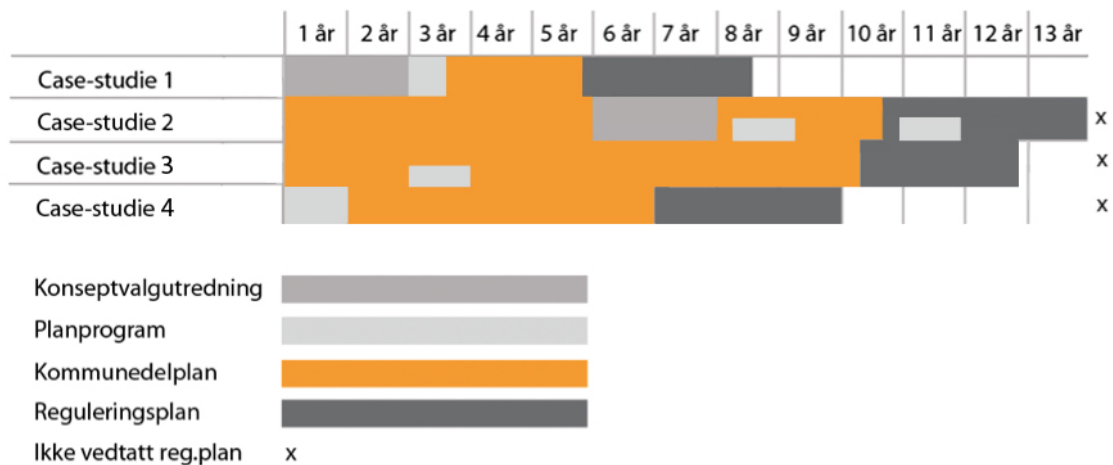
Rv 19 Moss

Flere av prosjektene som er studert er så ferske at de fortsatt er oppført som *i planfase* på Statens vegvesens hjemmesider. Ved disse er reguleringsplan nylig vedtatt og i noen tilfeller under utarbeidelse eller under behandling. Flere av prosjektene som er valgt ut som case til denne oppgaven har enda ikke vedtatt reguleringsplan.

De fire case-studiene som er blitt studert er geografisk spredt ut over Sør- og Østlandet, henholdsvis i Akershus, Aust-Agder, Hedmark og Oppland fylke. Alle er planlagt bygget av Statens vegvesen på bestilling fra Stortinget. De fire vegprosjektene som er studert er:

- **Case-studie 1: E18 Tvedestrand – Arendal**
Her har planprosessen vært vellykket med en effektiv planprosess.
Begrunnelse for valg: Planprosessen karakteriseres av Statens vegvesen som ”tilfredsstillende”, altså det man kan kalle 0-alternativ for denne studien.
- **Case-studie 2: E18 Akershus grense, gjennom Ås kommune**
Her har det vært krevende å forene nasjonale og lokale interesser. Ås kommunestyre har ikke villet vedta kommunedelplan på grunn av ønske om å legge motorvegen til en annen trasé. Arbeidet med kommunedelplan ble igangsatt i januar 2005. Reguleringsplan er enda ikke vedtatt.
Begrunnelse for valg: Kommuner i mot trasévalg som har ført til lange diskusjoner på overtid. Planprosessen har vært vel dokumentert.
- **Case-studie 3: E6 Gardemoen – Biri, gjennom Åkersvika**
Her har internasjonale målkonflikter forsinket planprosessen fordi det ble vedtatt bygget firefelts motorveg gjennom Åkersvika naturreservat.
Begrunnelse for valg: Utfordrende fysiske alternativer, overnasjonale kriterier/avtaler som grunnlag for område-/biotopvern.
- **Case-studie 4: E6 Ringebu – Otta , gjennom Ringebu kommune**
Her har kommunestyret først vedtatt å bygge én trasé, og så to år senere krevd ny trasé utredet i reguleringsplan. Statens vegvesen har foreslått for Vegdirektoratet å overføre prosjektet til Statlig regulering dersom kommunestyret ikke trekker vedtaket om utredning av ny trasé.
Begrunnelse for valg: Skiftende kommunale standpunkter.

Figur 2 viser hvor lang tid det har tatt å planlegge de fire prosjektene i et Gantt-skjema. Skjemaet er delt inn i farger som viser hvor lang tid det har tatt å gjennomføre konseptvalgutredning der dette har vært en viktig del av planprosessen, planprogram, kommunedelplan og reguleringsplan. Der det per 15.12.2015 ikke er vedtatt reguleringsplan, er det satt en x bak vedkommende case.



Figur 2
 Dette Gantt-skjemaet viser hvor lang tid det har tatt å planlegge de fire case-studiene. De case-studiene hvor det enda ikke er vedtatt reguleringsplan, er markert med en x. Figuren er tilpasset denne masteroppgaven.

Case-studiene er blitt valgt ut fordi de er av ulik karakter. Felles for de fire prosjektene er at de alle er europavegforbindelser med nasjonale interesser som har vært planlagt bygget de siste ti årene.

Case-studie 2, 3 og 4 er blitt forsket på tidligere. Her har samspillet mellom Statens vegvesen og kommunen (E18 Akershus grense – Vinterbro og E6 Ringebu – Sør Frya (Rebekka Gundersen, 2015)), motsetninger og dilemmaer mellom Statens vegvesen og kommune (E6 Kolomoen – Kvam (Markus Forsberg, 2015)) og Statlig eller kommunal arealplan (E18 gjennom Ås og Ski kommune (May Hoff Lund, 2014)) vært studert. Case-studie 1 er ikke studert i forbindelse med masteroppgave eller liknende fra før. Case-studie 1 skiller seg fra de tre andre med rask planleggingstid. Dette prosjektet viser at vegplanlegging også kan foregå uten forsinkelser. De fire prosjektene er ikke studert sammen tidligere.

Denne masteroppgaven skiller seg fra tidligere forskning ved å stille nye forskningsspørsmål. I tillegg til å konstatere et til tider kranglete forhold mellom aktører i vegplanleggersektoren (så som Statens vegvesen, kommune (tidligere forsket på), fylkesmann, fylkeskommune og lokaldemokrati eller lokallag), søkes det med problemstilling og delproblemstillinger etter andre årsaker til hinder som forsinker planleggingstiden. Erfaring med planprosesser som har stoppet opp, eller blitt hindret

i å følge anslått fremdrift, har også vært viktig for å kartlegge hva som egentlig er problemområder. Erfaringer fra suksesshistorier har vært en ny og viktig del av oppgavens søken etter effektiviseringsfremmende tiltak i vegplanleggingen.

1.5.2 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode er brukt som grunnlag for innhenting av empiri. Intervju er en av metodene som er blitt brukt for å skaffe viktig førstehåndsinformasjon til oppgaven. Fremgangsmåten som er brukt i denne avhandlingen har gitt rom for møter og intervju med partene i de aktuelle vegprosjektene. Personlige opplevelser og erfaringer kommer tydeligere frem med denne metoden enn ved kvantitative spørreundersøkelser.

Hovedkriteriet som ligger til grunn for valg av intervjuobjekter er hvorvidt vedkommende er involvert (part) i det aktuelle prosjektet som studeres. Nedenfor er partene som er blitt invitert til å delta i det kvalitative studiet listet opp:

- Prosjektledere, prosjekteringsledere, planleggingsledere og prosjektmedarbeidere i Statens vegvesen. Disse er invitert til å prate om sine prosjekt fordi Statens vegvesen er tiltakshaver i de aktuelle case-studiene.
- Avdelingsleder og ansatte på planlegging- og grunnervervseksjonen i SVV Vegdirektoratet er blitt invitert til å snakke om erfaringer og pågående arbeid for å nå målet om raskere planleggingstid.
- Lokalpolitikere og planleggere i berørte kommuner. Disse er invitert til å prate om gangen i planleggingsfasen og hvordan de opplever samarbeid og fremdrift ved sine prosjekt.
- Fylkesmannens landbruksavdeling og miljøvern avdeling. Disse har blitt invitert til å delta i prosjektet fordi fylkesmannen har vært aktiv med innsigelser i case-studiene.
- Fylkeskommunen er invitert til å delta i prosjektet som innsigelsesmyndighet. Henholdsvis for kulturminne- og –miljøvern, landskap/friluftsliv, og som regional planinteresse.

- Norges vassdrags- og energidirektorat er blitt invitert til å delta i prosjektet fordi energi-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål har vært aktuelt i flere av de aktuelle case-studiene.

Flere parter ved samme case har blitt intervjuet. Ved noen tilfeller gjelder dette også flere parter i samme organisasjon. Prosjektledere, prosjekteringsledere, planleggingsledere og prosjektmedarbeidere i Statens vegvesen og avdelingsmedarbeidere i Vegdirektoratet har latt seg intervjuet. I tillegg er det blitt holdt møter og intervju med kommunenes administrasjon, fylkeskommune samferdsel- og transportavdeling og fylkesmannens landbruksavdeling. Å opprette kontakt med vedtaksmyndighet (lokalpolitikere) og NVE har vært krevende. Det har ved noen tilfeller også vært krevende å opprette kontakt med kommune, fylkeskommune og fylkesmann. Det kan tyde på at de aktuelle myndighetene har mye på timeplanen sin, eller ikke ser prosjektet som nyttig.

De som har latt seg intervjuet har hatt følgende roller i case-studiene:

Intervju 1	part 1.1	Statens vegvesen	Part i prosjektgruppe
	part 1.2	Statens vegvesen	Part i prosjektgruppe
	part 1.3	Statens vegvesen	Prosjekteringsleder
Intervju 2	part 2.1	Statens vegvesen	Planleggingsleder
Intervju 3	part 3.1	Kommune	Saksbehandler/ Arealplanlegger
Intervju 4	part 4.1	Fylkeskommune	Ass. Fylkesdirektør avd.
			Samferdsel og transport
Intervju 5	part 5.1	Fylkesmann	Landbruksavdelingen
Intervju 6	part 6.1	Statens vegvesen	Planleggingsleder
Intervju 7	part 7.1	Fylkesmann	Koordinator
Intervju 8	part 8.1	Statens vegvesen	Planleggingsleder
Intervju 9	part 9.1	Kommune	Saksbehandler/ Arealplanlegger
	part 9.2	Kommune	Saksbehandler/ Arealplanlegger
Intervju 10	part 10.1	Statens vegvesen	Seksjonsleder planseksjon
Intervju 11	part 11.1	Statens vegvesen	Prosjektleder
Intervju 12	part 12.1	SVV Vegdirektoratet	Planlegging og grunnerverv
Intervju 13	part 13.1	Statens vegvesen	Avdelingsdirektør

Samtlige parter har besvart tilnærmet like spørsmål om det aktuelle prosjektet. Innsikt i informantenes erfaringsmessige gode eller mindre gode samarbeid seg i mellom har vært nyttig for å se det store bildet.

I tillegg til intervju er arkivgransking og datainnsamling gjennom litteraturstudie, dokumentstudie og dokumentanalyse, samt plan- og saksdokumenter, en viktig del av oppgavens informasjonsinnhenting. Målet med bred informasjonsinnhenting har vært å finne ut hvorfor prosjekt har blitt planlagt med store forsinkelser samt å finne suksessfaktorene ved de vegprosjektene som er planlagt spesielt raskt.

Kvantitativ metode er ikke brukt til innhenting av informasjon. At det ikke har vært nødvendig å tallfeste den informasjon som er innhentet bekrefter at det har vært riktig å benytte kvalitativ- fremfor kvantitativ metode.

1.5.3 Strukturert og semistrukturert intervju

En kombinasjon av strukturert- og semistrukturert intervju er brukt ved innhenting av informasjon til denne oppgaven. Ved strukturert intervju er spørsmålsformuleringen klart nedskrevet på forhånd i en intervjuguide. Dette er gjort for å sikre likhet for hver informant/hvert case. Allikevel er hver enkelt besvarelse unik og tilpasset hver respondent med respektive case. I noen tilfeller har ikke respondentene hatt svar å komme med på konkrete spørsmål. I andre tilfeller har parten hatt mye på hjertet. Dette kan ha gitt en skjevhet når intervju er blitt transkribert. Slike avvik har ikke intervjuer kunnet styre.

Fordi tilnærmet like spørsmål er blitt stilt hver enkelt respondent, har det vært lett å oppdage avvik og likheter. Utgangspunktet er det samme. En slik tilnærming av førstehåndsinformasjon har vært lett håndterlig i forbindelse med bruk i oppgavens drøftingsdel. Metoden har avslørt hvorvidt partene er enig eller uenige. Noen har kanskje oppfattet planperioden som rask mens andre har oppfattet den som lang. Denne fremgangsmåten har gitt sprikende svar, noe som har gjort det nødvendig å styrke validiteten ved faktasjekk og arkivgransking. Intervjuene har også gitt dypere innsyn til sakenes styrker og svakheter.

Semistrukturert intervju er blitt brukt der det har vært naturlig. Her oppleves intervjuet like mye som et møte eller en samtale med utgangspunkt i de samme spørsmålene. Informantene får litt friere spillerom til å fortelle og mene noe om tema. Semistrukturert intervju er for eksempel brukt i begynnelsen eller slutten av hvert intervju. Her har alle informanter blitt bedt om å svare på problemstilling og delproblemstillinger basert på egne erfaringer og tanker rundt disse, i tråd med semistrukturert intervju (Kvalitative intervjuundersøkelser, 30.09.2015).

1.5.4 Intervjuguide

Det er utviklet en intervjuguide til denne oppgaven. Intervjuguiden har i noen grad blitt tilpasset hver part og hvert case, avhengig av hvem som er blitt intervjuet og om det aktuelle prosjektet som drøftes har hatt lang eller kort planleggingstid. Med intervjuguiden (se vedlegg 1, "Intervjuguide") fremgår de temaer som er blitt tatt opp til intervju for å besvare oppgavens problemstillinger. Det er gjort tre prøveintervju for å skreddersy spørsmål til oppgaven. Intervjuguide har stort sett blitt sendt ut før hvert intervju for å gi informantene mulighet til å forberede seg til møtet. Dette har vist seg å være nyttig for informantene som har ønsket å hente inn korrekte data til oppgaven. I de tilfellene intervjuguiden ikke har blitt gjennomgått av respondent på forhånd, har intervjuet hatt en løsere form. Dette har vært en ulempe ved transkribering.

1.5.5 Etikk

Etiske avveininger i forbindelse med innhenting av data til oppgaven er blitt gjort. Herunder kildeetikk i forbindelse med bruk av kilder og henvisning til opphavsmann eller -kvinne, og anonymisering av informantene for å sikre at enkeltpersoner eller grupper ikke tar skade av dette prosjektet. Informantene er blitt anonymisert av hensyn til personvern. Dette har vært nødvendig for å få respondentene i prat. Særlig har dette vært viktig der en part har vært eller er misfornøyd med tidligere eller pågående samarbeid. Publisering av intervju kan svekke pågående eller fremtidig samarbeid mellom parter. Derfor er det besluttet å ikke legge intervju med som trykte vedlegg. Disse kan kun oppgis ved forespørsel og med samtykke fra berørte parter, såkalt utrykte vedlegg.

Lyddopptak har blitt brukt i gjennomføring av intervju. Respondenter har på forhånd blitt spurt om dette er ok.

1.5.6 Validitet og reliabilitet

Ved å kombinere strukturert- og semistrukturert intervju har informantene fått rom til å si hva de mener om konkrete case-studier og andre erfaringer knyttet til problemstillingen. Intervjuer og informant gis mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål eller komme med oppklarende kommentarer for å avdekke uklare forhold (Strukturerte individuelle intervjuer, 30.09.2015). Direkte kontakt med informanter kan gi bredere forståelse og bedre samspill mellom intervjuer og informant. Det er ved bruk av denne metoden lettere å oppfatte hverandre og forstå den enkeltes refleksjoner rundt tema.

En ulempe ved bruk av case-studie som metode er antall respondenter. Med få intervjuobjekter er det en fare for at utvalget ikke er representativt, i tillegg vil man normalt få flere variable enn gjentak (Flyvberg, 2006) (Kohn, 1997). Det er forsøkt å komme i kontakt med så mange parter som mulig. Der det har vært vanskelig å få kontakt, har jeg valgt å gjøre som i innsigelsesinstituttet; der jeg ikke har fått svar, kommentar eller innspill, har jeg gått videre i arbeidet for å komme i mål med oppgaven.

Fordelen med denne metoden er at de som intervjues er nøkkelpersoner i behandlingen av prosjektene, og som sådan representative i forhold til informasjonsmengden som ligger i prosjektet. Personlige meninger kan her skade prosjektet dersom respondent er forbannet, sur eller frustrert på prosessen som har fulgt vedkommende prosjekt. Derfor har det vært spesielt viktig å korrigere gjennom ”triangleringen” som innebærer å hente inn informasjon i fra annet hold.

1.6. Oppgavens oppbygning

- Kapittel 1 Oppgavens innledende kapittel. Her presenteres sammendrag, bakgrunn og problemstilling, og rammene for oppgaven klargjøres. Tidligere forskning, avgrensning, metode, og oppgavens oppbygning presenteres også her.
- Kapittel 2 Betraktningperspektivet. I dette kapitlet presenteres oppgavens teser.
- Kapittel 3 Gangen i vegplanleggingen fra start til slutt gir en innføring i rollefordelingen mellom stat og kommune og de rammebetingelser som bestemmer aktørenes atferd. I tillegg blir KVU, KS1 og KS2, Vegselskapet og NTP presentert her.
- Kapittel 4 Presentasjon av fire case-studier
Case-studie 1: E18 Tvedestrand – Arendal
Case-studie 2: E18 Østfoldpakka, gjennom Ås kommune
Case-studie 3: E6 Kolomoen – Biri gjennom Åkersvika
Case-studie 4: E6 Biri – Otta, gjennom Ringebu
- Kapittel 5 Analyse av funn. I dette kapitlet blir teser testet på bakgrunn av de fire case-studiene. Forslag til effektiviserende tiltak som kommer frem av intervju blir også presentert i dette kapitlet.
- Kapittel 6 Diskusjon. De funn som er kommet frem av teser blir diskutert i dette kapitlet.
- Kapittel 7 I dette kapitlet presenteres oppgavens konklusjon.

Kapittel 2. Betraktningperspektivet

Dette kapitlet presenterer betraktningperspektivet. Her presenteres teser som vil sette problemstilling og delproblemstillingene på prøve. Tesene blir videre testet i oppgavens kapittel 5: analyse av funn.

2.1. Teser

Teser er formulert med utgangspunkt i oppgavens tre delproblemstillinger sett i lys av tidligere forskning. De funn som gjøres gjennom case-studie vil kunne bekrefte eller avkrefte teser. Fordi tidligere forskning er studert i forkant av formulering av teser, er det grunn til å tro at resultatet av case-studiet vil underbygge storparten av påstandene som presenteres her.

Delproblemstilling 1:

Hva kjennetegner de vegplanprosjektene som har vært raskt utført de siste 10 år?

- TESE 1.1: Prosjekt med få eller ingen målkonflikter vil kunne planlegges innen gitte tidsrammer.
- TESE 1.2: Planlegging av prosjekt vil kunne gå fort når alle parter er enige om at det haster å iverksette tiltak, for eksempel på en ulykkesbelastet strekning.
- TESE 1.3: Prosjekt med gjennomgående god prosjektledelse, kompetente medarbeidere, tidlig medvirkning og god dialog mellom alle parter vil gi god flyt og rask planlegging.

Delproblemstilling 2:

Hvor er det planprosessen stagnerer i planleggingen av vegtiltak som har tatt lenger tid enn planlagt?

- TESE 2.1: Planprosess stagnerer når en part ikke ønsker vegen bygget i Statens vegvesens foreslåtte trasé.

- TESE 2.2: Planprosess stagnerer når involverte parter skifter mening.
- TESE 2.2: Planprosess stagnerer når prosjektet mangler finansiering.
- TESE 2.4: Planprosess tar lang tid fordi plansystemet er vanskelig å bruke.
- TESE 2.5: Planprosess tar lang tid fordi det gjøres dobbeltarbeid – både når det gjelder planarbeid og offentlig behandling. Dette gjelder blant annet bruken av arealformål, formulering av bestemmelser og bruk av hensynssoner.

Delproblemstilling 3:

Har staten internt og stat og kommune felles mål for planlegging av samferdselstiltak, eller er det ulike og dels motstridende mål, og krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser?

- TESE 3.1: Statens vegvesen og kommune har de samme målene for videre utvikling (Gundersen, 2015, s.147).
- TESE 3.1.1: Statens vegvesen og kommune har ulik måte å tilnærme seg fastsatte mål. Det kan derfor være utfordrende å lande på de rette tiltakene (Forsberg, 2015, s. vii)(Gundersen, 2015, s. 149).
- TESE 3.2: Ulike statlige organer har ulike målsettinger avhengig av hvilken etat de sitter i, for eksempel har Statens vegvesen til formål å ivareta nasjonale mål knyttet til trafikk, mens fylkesmannen skal ivareta nasjonale mål knyttet til landbruk, miljøvern, helse og samfunnsikkerhet. Det er også målkonflikter internt hos fylkesmannen (Tverås, 2014, s. 83).
- TESE 3.3: Det er krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser i vegplanleggingen fordi traseer nesten alltid berører den ene eller den andres ansvarsområde (Tverås, 2014, s. 83).

Kapittel 3. Gangen i vegplanleggingen fra start til slutt

Dette kapittelet redegjør for gangen i vegplanleggingen fra start til slutt. Plan- og bygningsloven som styringsverktøy for vegplanleggingen og rollefordelingen etter den klargjøres. I tillegg presenteres KVV-regimet med KS1 og KS2, det nye Vegselskapet, innsigelsesinstituttet, Statlig plan og NTP, og det gjøres rede for hva som menes med ”god dialog”. Først gis en oppklaring i hva som menes med planprosess.

3.1. Hva menes med planprosess?

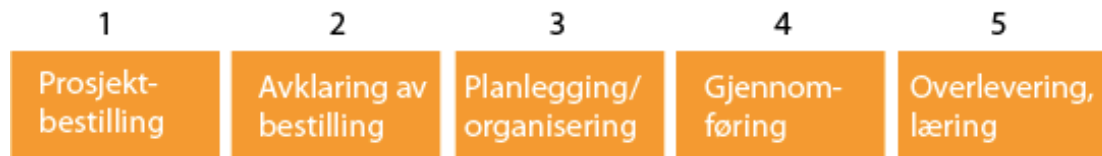
I denne oppgaven skrives det om planprosess ved vegplanlegging og hvordan denne kan foregå raskere og uten forsinkelser. Figuren under viser prosessen en må gjennom når en skal planlegge, bygge og drifte en veg. Når det i denne oppgaven snakkes om planprosess er det de tre fasene markert i gult som gjelder: KVV, Kommune(del)plan og reguleringsplan.



Figur 3
Modellen viser prosessen fra planlegging til bygging, drift og vedlikehold (Kilde: bearbeidet etter SVV håndbok 151, 2012, s.6-8)

Hver enkelt fase må innom fem trinn før overlevering. Bevissthet rundt disse fasene (særlig de første trinnene) og tilfredsstillende overlapp ved overgang til ny fase er viktig å ha med seg for å oppnå et godt resultat (Intervju 12, part 12.1, 10.09.2015). Retningslinjene for styring av vegprosjekter Håndbok R760 erstatter håndbok 151, og gjelder for planlegging, prosjektering, bygging, drift og vedlikehold av vegprosjekter på riksveg (SVV håndbok R760, 2014, s. 2).

De fem trinnene er:



Figur 4

Figuren viser de fem overordnede prosjektfasene som en må igjennom før gjennomføring av et prosjekt (Kilde: bearbeidet etter SVV håndbok 151, 2012 s.6-8).

Disse fem trinnene kan beskrives slik:

- 1) Skape en dekkende prosjektbestilling som definerer mål og forventninger til et prosjekt. Målbare krav skal inngå i bestillingen. Prosjekteier defineres her. Godkjenning av bestilling.
- 2) Vurdering av prosjektbestilling for å sikre forståelse. Stab (ledelse) utnevnes på dette nivået.
- 3) Redegjøre for hvordan prosjektet skal gjennomføres. Endelig avtale om gjennomføring av prosjekt.
- 4) Gjennomføre prosjekt. Sikker styring med riktig kvalitet ut i fra bestilling. Kvalitetssikre at samarbeidspartnere gjør som bestilt.
- 5) Sikre at parter lærer av prosjekt. Utarbeidelse av sluttdokument (SVV håndbok 151, 2012 s.6-8).

3.2. Vegplanlegging etter Plan- og bygningsloven

I dag foregår all vegplanlegging etter Plan- og bygningsloven. Loven omtaler rollefordelingen mellom Statens vegvesen og kommunen når det kommer til vegplanlegging. Når vegmyndighet skal utarbeide og fremme planer må de forholde seg til lovverket (PBL), på samme måte som en hvilken som helst kommune som skal utarbeide KDP. Alle vegplaner fremmes og behandles etter PBL og vedtas av kommunene, med unntak av planer med statlig regulering. De vedtas av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Plan- og bygningsloven er et verktøy som har til hensikt å ivareta samfunnsinteresser og forvalte våre arealer. Planleggingen skal sikre en bærekraftig utvikling for hele landet og at alle og enhver kan være med og ta beslutninger som angår oss og våre omgivelser (Planlegging etter PBL, 2009, s.4). Planlegging gjennom PBL kan sies å

følge inkrementalistiske og kommunikative fremgangsmåter. Dette kan en si fordi planlegging etter loven legger opp til omfattende samarbeid mellom myndigheter med forskjellig forvaltningsansvar, politiske myndigheter både i førsteinstans og i overordnede instanser ved innsigelser og klager. I tillegg er medvirkning en viktig del av planleggingen gjennom PBL.

Den inkrementalistiske planleggingsteorien kan forklares som skrittvis planlegging. Dette innebærer at en tar små steg uten helt klare langsiktige visjoner for fremtiden. Plan teoriens overordnede mål handler om å identifisere gode gjennomførbare løsninger, og å gjennomføre disse ved hjelp av små endringer med utgangspunkt i dagens praksis (Lindblom, 1959).

Den kommunikative fremgangsmåten anerkjenner mellommenneskelige forhold og demokratisk forankring i planprosessen. Medvirkning i planleggingen er en viktig del av den kommunikative rasjonaliteten. Dette er godt forankret i PBL §5-1 som sier at enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning. Den kommunikative rasjonaliteten setter læring i planprosess som et viktig element for gjennomføring av en åpen og ærlig diskusjon hvor det beste argument er rette løsning. Dette kan være problematisk for den som vil vinne frem med sin sak. Her settes dømmekraften til hver enkelt part på prøve.

Kommunen er planmyndighet, men Statens vegvesen har gjennom PBL rett til selv å utføre *alle oppgaver* i forbindelse med vegplanlegging. Dette innebærer muligheten til å utføre samordnet areal- og transportplanlegging, utredninger på overordnet nivå, konkret planlegging av prosjekter etter plan- og bygningsloven og forvaltning av eksisterende veger. Dette er også praksis ved store vegprosjekt som europaveger, riksvegforbindelser og fylkesveger. I tillegg har Statens vegvesen rett til å komme med innspill og innsigelser til andres planforslag der planforslag er i strid med organisasjonens interesser (Gundersen, 2015, s. 1) (planlegging, 29.09.2015).

Statens vegvesen som forslagsstiller følger nok et synoptisk skjema for gjennomføring av planleggingen. Synoptisk eller instrumentell rasjonell planlegging bygger på forutsetning om perfekt informasjon, slik at man kan optimalisere og finne

frem til den teoretisk beste løsningen til helt klare definerte mål (Sager, ibid:214). Dette kan oppnås ved å foreta en fullstendig analyse (om dette er mulig) av alle muligheter og konsekvenser. Alternativer til løsning utvikles gjennom nettopp analyser, bestemmelse av mål, søke etter løsninger, konsekvensutredning, gjennomføring og evaluering. Den synoptiske planteorien er også godt forankret i PBL, og sørger for at et hvert planprosjekt går igjennom visse faser (se 1.5.1 om case-studier i metodekapittelet). I tillegg har Statens vegvesen normalt ansvar for gjennomføring. Gjennomføringen av tiltak bygger på en synoptisk logikk hvor aktiviteter sys sammen for avhengige sekvenser.

Modellen på gir en oversikt over hvordan en planlegger etter den synoptiske modellen og hvorfor det ikke alltid går som planlagt.



Figur 5
Modellen viser synoptisk planprosess i en virkelig planleggingssituasjon med de brudd som ofte oppstår pga. mangel på tid, arbeid eller viten (Kleven et al, 1998)

Måten samferdselsetatene slavisk følger plan- og bygningsloven har tydelig elementer av både den synoptiske planteorien og den kommunikative rasjonaliteten. Den inkrementalistiske planleggingsteorien blir nok også brukt i de tilfeller hvor jobben som skal gjøres har vært gjort tidligere ved liknende tilfeller. Dette er nok praksis i de fleste etater for å opprettholde en viss likhet for enhver sak og for å opprettholde vel fungerende systemer. Det er først når planer offentliggjøres at den kommunikative

rasjonaliteten er aktuell i dagens plansystemer.

3.2.1 Kommunal planlegging

Plan- og bygningsloven kapittel 10 om Kommunal planlegging sier at kommunal planstrategi skal utarbeides minst en gang i hver valgperiode (PBL §10-1). En kommunal planstrategi sier noe om kommunens samfunnsutvikling. Dette innebærer langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Kommunal planstrategi skal være i tråd med overordnede føringer fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Alle planer som vedtas i kommunestyret skal være i tråd med kommunal planstrategi.

3.2.2 Kommuneplan som overordnet styringsverktøy

Plan- og bygningsloven kapittel 11 om kommuneplan forteller at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter en arealdel og en samfunnsdel med handlingsdel (se figur 3). Kommuneplan tar utgangspunkt i kommunal planstrategi. Planen legger retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Kommuneplanen ivaretar kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte viktige mål og oppgaver i kommunen (PBL §11-1 andre avsnitt). Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen (PBL §11-3). Kommuneplanens arealdel skal vise sammenheng mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk (PBL §11-5). Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak (PBL §11-6).

3.2.3 Kommunedelplan

En kommunedelplan kan utarbeides for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (PBL §11-1). Utarbeidelse av denne gir en oversiktlig arealplan for et avgrenset geografisk område eller tema. Denne supplerer kommuneplanens arealdel (Kommunedelplaner, 12.11.2015). Det er vanlig at det utarbeides en

kommunedelplan når en veg planlegges bygget. Gjennom kommunedelplanen utredes og synliggjøres virkninger av planforslag og vegens standard fastsettes. Det er i forbindelse med kommunedelplan at vegtrasé velges. Kommunedelplan skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer.

3.2.4 Planprogram, Planbeskrivelse og KU

Når det fremmes regionale planer, kommune(del)planer, og reguleringsplaner som åpner for vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som en del av varsel for planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet (PBL §4-1). Denne skal gjøre rede for formålet med planarbeidet. Dette omfatter blant annet prosessen som følger med tidsfrister, medvirkning, alternativer som vil bli vurdert og behov for utredninger. Planprogrammet skal sendes til berørte regionale og statlige myndigheter. Disse har rett til å komme med uttalelse om planprogrammets innhold.

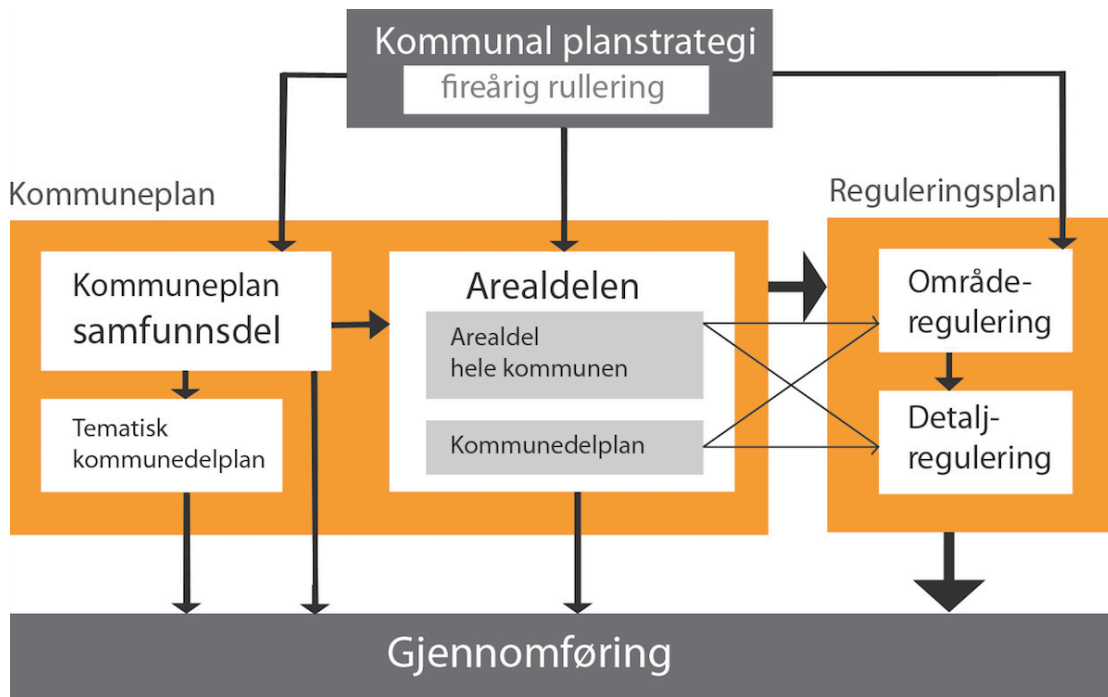
Ved offentlig ettersyn skal planforslag ha en planbeskrivelse som beskriver formål, hovedinnhold og virkninger (PBL §4-2). For planer som vil kunne medføre vesentlige virkninger for miljø- og samfunn, skal konsekvensutredning av planens virkninger for samfunn og miljø foreligge.

3.2.5 Reguleringsplan for detaljert planlegging av tiltak

Plan- og bygningsloven kapittel 12 om reguleringsplan forteller at reguleringsplan blant annet skal utarbeides for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider, slik som ved utbygging av veg. En reguleringsplan er et arealplankart som representerer et avgrenset område med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser (PBL §12-1). Reguleringsplanen viser planlagte inngrep i området.

Figur 6 viser det kommunale plansystemet fra kommunal planstrategi til gjennomføring av tiltak. Når det snakkes om planleggingstid i denne oppgaven er det i all hovedsak utarbeiding av planer som ligger i de to oransje boksene. Gjennomføring av tiltak tilhører ikke denne fagtermen. Allikevel er målet om

gjennomføring av tiltak helt avgjørende for å komme i havn. Det har ingen hensikt for forslagsstiller å begynne planarbeidet hvis prosjektet ikke skal gjennomføres.



Figur 6
Det kommunale plansystemet (figur laget med utgangspunkt i modell fra: Miljøverndepartementet 2011, s.6)

3.3. KVU, KS1 og KS2

Konseptvalgutredning kan brukes som faglig utredning for offentlige prosjekter med antatt kostnad på over 750 millioner kroner. Det er Samferdselsdepartementet som avgjør om KVU skal brukes. Bruk av KVU ved planlegging av veg gir et godt faglig forankret vurderingsgrunnlag for valg av ulike konsepter. Når det brukes KVU for valg av konsept er behov, mål, krav, muligheter og alternativer nøye vurdert før det gis en faglig anbefaling om hvilket konsept som skal danne grunnlag for videre planlegging. Totalt gir dette et solid grunnlag for å finne ut hvordan transportbehov skal dekkes (KVU og KS1, 10.11.2015). Videre er det opp til de folkevalgte å bestemme hva som skal bygges og ikke.

Bruk av ekstern kvalitetssikring eller KS1 er aktuelt når KVU fremlegges. Hensikten med bruk av KS1 er å kvalitetssikre KVUen. Resultatet av utredning gjennom KS1

gir beslutningsgrunnlag for om en skal starte planlegging av tiltak etter PBL med KDP og reguleringsplan (KVU og KS1, 10.11.2015).

Ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag eller KS2 tas i bruk først etter vedtatt reguleringsplan. KS2 er en finansiell kvalitetssikring som gir en kostnadsramme for et prosjekt og skal ligge til grunn før et prosjekt legges frem for endelig investeringsbeslutning for Stortinget (KS2, 11.11.2015). KS2 tar høyde for usikkerhet tilknyttet kostnader, og den gir en styringsramme for utførende etat for hvordan prosjektet kan sikres en kostnadseffektiv gjennomføring (KS2, 11.11.2015).

Se figur 7 for en skjematisk fremstilling av planprosessen fra beslutning om bruk av konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring gjennom KS1 og KS2.



Figur 7
 Figuren viser gangen i planprosessen fra beslutning om KVU til anlegg (KVU og KS1, 10.11.2015)

3.4. Statlig reguleringsplan

Forholdet mellom Stat og kommune er krevende når nasjonale og lokale interesser er forskjellige. I saker der målkonflikter spisser seg til slik at vedtak ikke blir gjort, kan vi spørre oss om de viktigste overordnede beslutningene bør tas på et statlig politisk nivå.

Bruk av Statlig reguleringsplan kan etter PBL §3-5 brukes for å ivareta viktige nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille vedkommende kommune til å utarbeide arealdel til KDP eller reguleringsplan. Departementet har anledning til å utarbeide en slik arealdel selv. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret, jf. PBL §6-4.

I prinsippet betyr dette at kommunen mister beslutningsmyndighet. I tillegg mister andre myndigheter innsigelsesretten de ellers har. Ut over dette er saksbehandlingsreglene og utredningskravene for statlige- og vanlige planer nær identiske (Aksnes, 28.09.2011).

3.5. Innsigelser i vegplanleggingen

Innsigelsesordningen skal sikre at nasjonale, regionale og lokale interesser ivaretas tilstrekkelig når det fremmes planforslag. Det er 19 berørte statlige instanser, i tillegg til fylkeskommune og nabokommune, som kan fremme innsigelse når forslag til kommune(del)plan og reguleringsplan er i strid med nasjonale eller vesentlig regionale interesser innenfor myndighetenes ansvarsområde (Innsigelse, 10.11.2015)(PBL §5-4).

Hvis ikke planmyndighet tar hensyn til innsigelsen, skal saken opp til fylkesmannen for meklings. Om innsigelse fremdeles er gjeldende etter at kommunestyret har behandlet planforslaget, er ikke planvedtaket endelig. Kommer en ikke til enighet - kan saken bringes videre til kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse (Planlegging etter PBL, 2009, s. 8). Tidligere var dette organisert under

Miljøverndepartementet. I noen tilfeller er målkonfliktene her så store og komplekse at saken avgjøres på Statsministerens kontor. Dette har vært tilfelle ved et av de fire casene som studeres i denne masteroppgaven – E6 Åkersvika.

3.5.1 Prøveordning om samordnet innsigelse

Det er igangsatt en prøveordning om samordnet innsigelse som et effektiviserende tiltak bestilt av Finansdepartementet i 2013. Prøveordningen handler om å koordinere statens innsigelser til kommunale arealplaner. Det legges opp til en felles prosess rundt innsigelser som har vist seg å bidra til bedre flyt og rask planavklaring. Her har fylkesmannen ansvar for å koordinere innsigelsene og veie de ulike argumentene mot hverandre før de sendes til planmyndighet.

Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag er med på prøveordningen så langt. Erfaringene med samordningsforsøket er gode. Eventuelle motforestillinger og målkonflikter ved en plansak har kommet tidligere på bordet enn før, noe som har vist seg å være viktig for fremdriften (Innsigelser skal samordnes i flere fylker, 22.12.2014). Prøveordningen er blitt brukt ved blant annet case-studie E18 Tvedestrand – Arendal. Ordningen har vært omtalt som en stor styrke for denne traséen som har vært raskt planlagt (Intervju 1, part 1.1, 07.07.2015).

3.6. Det nye vegselskapet "Nye Veier AS"

Det nye vegselskapet "Nye veier AS" er i dag i etableringsfasen og skal være i drift fra 1. januar 2016. Å planlegge og bygge etter denne modellen skal bety sikker finansiering gjennom lånte penger. *Hensikten er å framskynde vegbyggingen og fjerne bommer*, sier samferdselsminister Ketil Solvik Olsen i et intervju (Regjeringen lanserer nytt vegselskap, 09.11.2015).

Nye veier AS vil ha en tilsvarende byggherrerolle som Statens vegvesen har i dag. Dette innebærer involvering i bygge- og driftsfasen, og i noen tilfeller også i planfasene.

Nye veier AS har blitt opprettet med det formål at selskapet skal kunne lånefinansiere prosjekter på samme måte som bompengefinansiering gir midler til planlegging. Dersom opprettelsen av vegselskapet kan bety bomfrie veger ved at vegselskapet helfinansierer vegprosjektene, slipper en prosessen med lokale omkamper pga. bomplassering på lokalvegnettet. Det nye vegselskapet skal få bevilget 5 mrd kr i året.

3.7. Nasjonal Transportplan

Nasjonal Transportplan presenterer gjeldende transportpolitikk med de mål og føringer som regjeringen legger til grunn. Vedtatt NTP gjelder for en tiårsperiode som gir tydelige langsiktige føringer for fremtidig utvikling av transportsystemet. Planen revideres hvert fjerde år. Det legges derfor størst vekt på de fire første årene ved hver revisjon (Nasjonal transportplan, 12.11.2015). Dette gir et visst overlapp som kan bety at det kan komme endringer i vedtatt plan.

Gjennom NTP utarbeides en strategi for utvikling, drift, vedlikehold og investering i veg, jernbane, luft- og sjøtransport. Prosjekt legges inn i NTP ved at aktuelle organisasjoner (SVV, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor) legger frem et felles forslag på bakgrunn av de økonomiske føringer som gis av SD. Videre sendes forslaget på høring før regjeringen til slutt legger frem en stortingsmelding om NTP som behandles i Stortinget (Nasjonal transportplan, 12.11.2015). Prosjektene som ligger i Nasjonal Transportplan fordeles over de årlige Statsbudsjettene og vedtas formelt i prop. 1S før de blir igangsatt. Samferdselsprosjekt blir med andre ord lagt inn i NTP for å oppnå finansiering.

Gjeldende NTP og de siste års statsbudsjetter har vist stor økning i investerings-, drifts- og vedlikeholdstiltak i vegsektoren (Nasjonal transportplan 2014-2023, s. 14).

3.8. Hva menes med god dialog?

”God dialog” blir hyppig nevnt som et av mange tiltak for å korte ned planleggingstiden. Men hva menes med god dialog? I dialogen mellom myndigheter må formidlingen være tydelig og relevant ut fra det ansvarsområdet myndigheten

forvalter slik at det gir grunnlag for forhandling om løsninger, eller forhandling under mekling av Fylkesmannen (Forester, 2006).

Forfatter og lektor Inge Eidsvåg skriver om forskjellen mellom dialog og debatt i artikkelen Samtiden (Eidsvåg, 4/2002). Eidsvåg peker på 10 forskjeller mellom dialog og debatt. Nedenfor er et utdrag fra hva Eidsvåg skriver om dialog. Dersom partene i et prosjekt følger disse punktene kan en kanskje si at en oppnår god dialog?

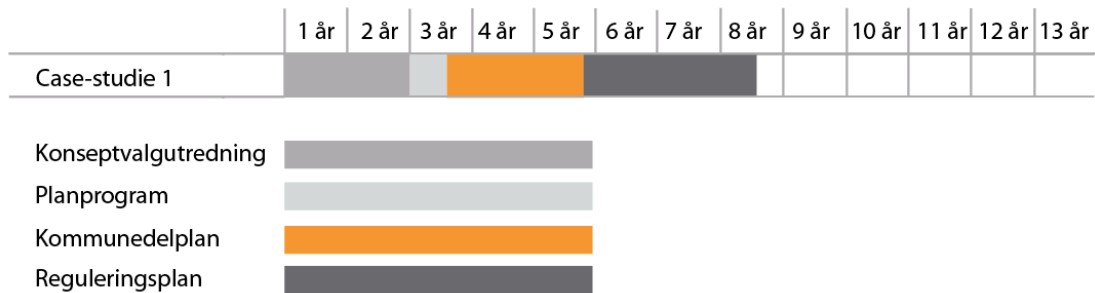
I en dialog skal man:

- 1) Møtes med en ærlig vilje til gjensidig forståelse
- 2) Møte andre med åpenhet, vennlighet og omtanke
- 3) Forstå at det er viktigere å forstå andre enn å bli forstått (vi har to ører og kun en munn)
- 4) Tydeliggjøre fremfor å forvreng
- 5) Være prøvende, letende, ettertenksomme og selvkritiske
- 6) Lytte for å utvide egen forståelse
- 7) Være ærlige og tydelige. En må åpent våge å utfordre synspunkter en ikke skjønner eller godtar. Det er meningene og ikke menneskene som er i fokus
- 8) Søke etter bedre løsninger – felles løsninger hvis mulig
- 9) Ta seg god tid. Det må være plass til refleksjon, og det vil alltid være anledning til å fortsette dialogen ved en senere anledning ("Hva kjennetegner en god dialog?", 19.11.2015).

Kapittel 4. Presentasjon av case-studie

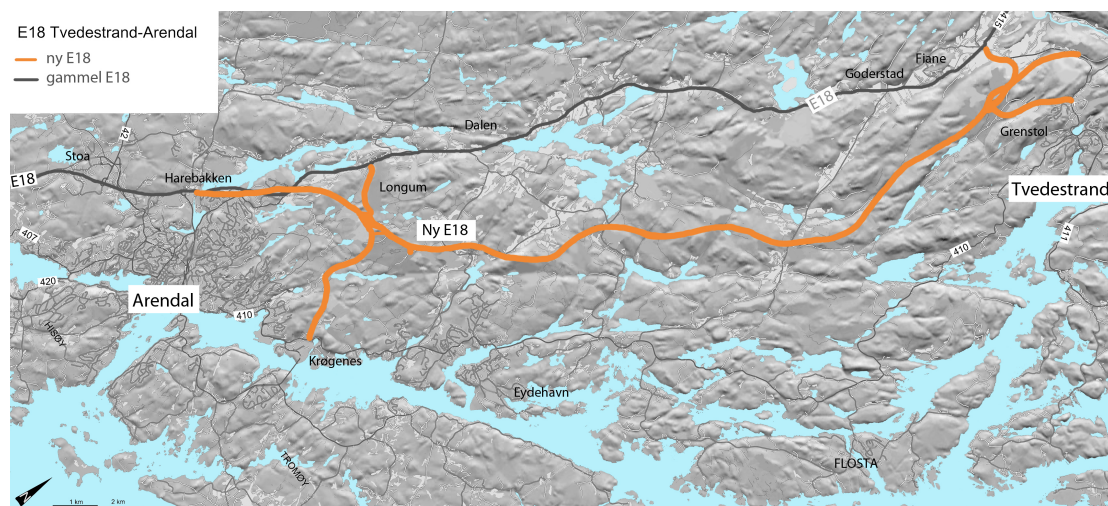
4.1. Case-studie 1:

E18 Tvedestrand – Arendal

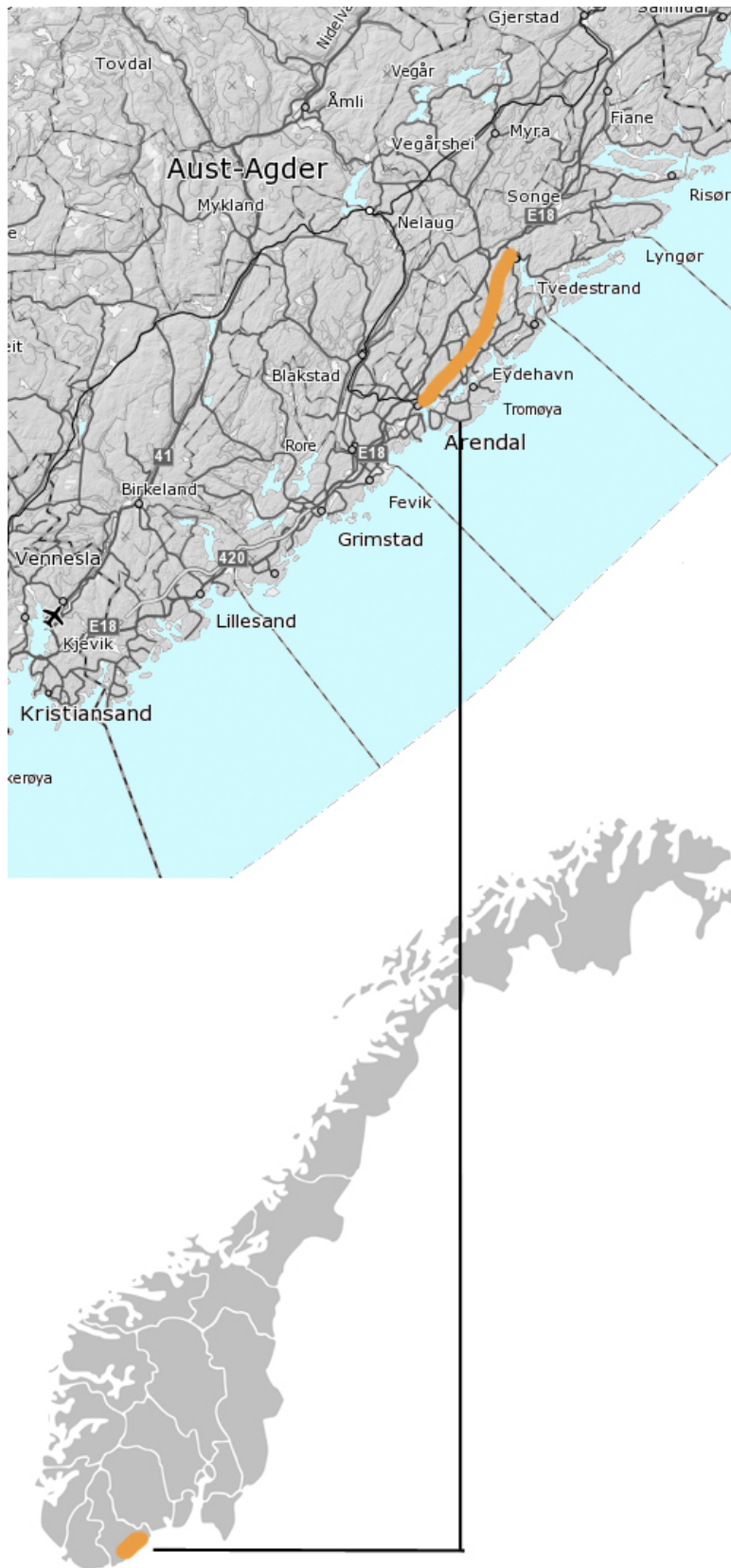


Figur 8
Gantt-skjemaet illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 1 (selvlagd)

Vegprosjektet E18 Tvedestrand – Arendal har vært planlagt raskt. Strekningen er 22,8 km lang og skal bygges som en 4-felts motorveg. I tillegg til utbygging av E18 skal 13,7 km av lokalvegnettet også bygges ut. Den nye riksvegen vil sikre god fremkommelighet og sikker ferdsel. Gammel veg nedklassifiseres fra riksveg til fylkesveg og vil igjen få riktig funksjon som lokal ferdselsåre ut i fra dagens standard. Utvikling av ny E18 er til glede for beboere langs med gamle E18 (E18 Tvedestrand – Arendal, 23.11.2015).



Kart 1
Den oransje linja på kartet viser hvor den nye E18 mellom Tvedestrand og Arendal skal ligge. Den mørke grå linja viser eksisterende E18. Kartgrunnlaget er lånt fra Statens vegvesens prosjektside for E18 Tvedestrand - Arendal og bearbeidet for å passe denne oppgaven (E18 Tvedestrand – Arendal, 23.11.2015)



Kart 2 og 3
Kartet viser hvor E18 mellom Tvedestrand og Arendal vil gå i et fylkesperspektiv (Aust-Agder) og i et Norges-perspektiv. Kartgrunnlagene er lånt fra Skog og landskap og NDLA og er bearbeidet for å passe denne oppgaven (Skog og landskap, 23.11.2015)(NDLA Norgeskart, 23.11.2015).

4.1.1 Bakgrunn for utbygging av veg

”Dagens E18 Tvedestrand–Arendal har ikke tilfredsstillende standard. Dagens trafikk skaper store miljø- og trafikksikkerhetsproblemer på strekningen. Vegbredder, kurvaturer, kryssløsninger og fartsgrenser tilfredsstillende ikke dagens krav. Et særlig problem for trafikksikkerheten er mye bebyggelse langs vegen og et stort antall avkjørsler. Det er i dag mer enn 170 direkte avkjørsler på strekningen. Sammen med stor trafikk fører dette til mange alvorlige ulykker og dårlig framkommelighet.

Ved å bygge ny E18 vil en oppnå vesentlig bedre framkommelighet og sikkerhet, samtidig som den gamle vegen vil få en riktig funksjon i forhold til sin standard som fylkesveg/lokalveg. Miljøforholdene for de som bor langs med den gamle vegen vil bedres vesentlig.

Traséen E18 Tvedestrand–Arendal skal bygges ut slik at den kan inngå som en del av en moderne transportkorridor mellom Oslo og Kristiansand (E18 Tvedestrand – Arendal, Bakgrunn, 13.11.2015).”

FAKTABOKS:

ÅDT 2013	10800 – 12600
Andel lange kjøretøy	15 %
Ulykkesstatistikk 2004-2013 (Arendal - Tvedestrand)	
antall dødsulykker	12
antall hadt skadde	18
antall lettere skadde	150

(E18 Tvedestrand – Arendal, 23.11.2015)

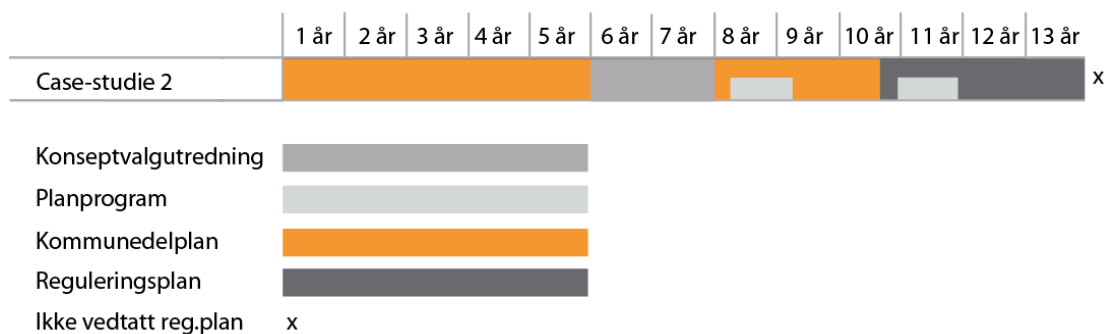
NÅR	STATUS	HVA	HVEM
2008		KVU for strekningen E18 Langangen-Grimstad	SVV
27. januar 2010	Vedtatt	Konsept gjennom KVU	Regjering
November 2010	Fastsatt	Planprogram	Planutvalg i Tvedestrand kommune og bystyre i Arendal kommune
Februar 2012	Høring	Kommunedelplan med konsekvensutredning	SVV
Mai 2012	Vedtatt	Kommunedelplan	Tvedestrand og Arendal kommune
2012	Oppstart	Reguleringsplan	SVV
3. februar – 17. Mars 2014	Offentlig ettersyn	Reguleringsplanforslag for E18 Tvedestrand – Arendal	SVV
22. mai	Vedtatt	Reguleringsplan	Arendal kommune
10. Juni 2014	Vedtatt	Reguleringsplan	Tvedestrand kommune
5. mai 2015	Vedtatt	Reguleringsplan for E18 Goderstadkrysset	Kommunestyre i Tvedestrand kommune
18. mai 2015	Vedtatt	Reguleringsplan for E18 Dalenkrysset	Kommuneplanutvalget i Arendal kommune
(SVV nyhetsarkiv E18 Tvedestrand - Arendal, 20.09.2015)			

Tabell 1

Tabellen viser en oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 1.

4.2. Case-studie 2

E18 Retvet – Vinterbro gjennom Ås kommune



Figur 9
Gantt-skjemaet illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 2 (selvlagd)

Vegprosjektet E18 Østfoldpakka gjennom Ås kommune har vært planlagt i over 13 år. Strekningen fra Retvet til Vinterbro er 16 km. Etappen som går gjennom Ås kommune utgjør mindre enn 6 km av denne strekningen. Vegen skal bygges ut som en firefelts motorveg med midtdeler fra Eidsberg til Vinterbro (E18 Østfold, Bakgrunn, 13.11.2015).

Endelig forslag til reguleringsplan antas å være ferdig høst 2015. Politisk behandling i fra kommunestyrene for Ski og Ås skal etter planen skje våren 2016 (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015, spørsmål 2). I Østfold er etappene ferdig bygget eller under bygging. Uenigheter vedrørende om det i det hele tatt er behov for ny veg har stanset prosjektet flere ganger i Ås kommune.



Kart 4
Kartet viser utbyggingsetappene ved E18 mellom Ørje og Vinterbro. E18 gjennom Ås kommune er bare en liten del av denne strekningen som også kalles Østfoldpakka. Den røde linjen viser den omstridte strekningen gjennom Ås- og delvis gjennom Ski kommune. Kartgrunnlag er lånt fra SVV sine prosjektsider og bearbeidet for å passe denne oppgaven (E18 Østfold, 13.11.2015)



Kart 5 og 6

Kartet viser hvor E18 gjennom Ås og Ski kommune vil gå. Den oransje linjen viser den omstridte traseen i Ås kommune (henholdsvis mellom punkt 1 og 2). Ås kommune vedtok strekningen fra kommunegrensen til Ski (punkt 3) til Holstad (punkt 2) i 2012. Det er ikke vedtatt bygging av strekningen mellom punkt 1 og 2. Kartgrunnlag er lånt fra SVV sine prosjektsider (E18 Østfold, 13.11.2015) og fra NDLA, og er bearbeidet for å passe denne oppgaven (NDLA Norgeskart, 23.11.2015).

4.2.1 Bakgrunn for utbygging av veg

“E18 gjennom Østfold er en av hovedferdselsårene mellom Norge og Sverige og inngår i "det Nordiske triangel" Oslo-Stockholm-København. E18 betjener også det vesentligste av person- og godstransporten som skal til eller fra indre Østfold.

Det har vært høy ulykkesstatistikk på strekningen mellom E18 fra Vinterbro til Riksgrensen i Sverige. Formålet med utbygging av Østfoldpakka er å bedre framkommeligheten og skape en sikrere E18 gjennom Østfold ved å legge denne utenom tettstedene. For å oppfylle “Nullvisjonen” som handler om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde, skal vegen bygges som en firefelts motorveg med midtdeler (E18 Østfold, Bakgrunn, 13.11.2015)”.

FAKTABOKS:

ÅDT 2013	8000 - 16000
Andel lange kjøretøy	20 %

Ulykkesstatistikk 2002-2010: (Akershus grense - Vinterbro)

antall dødsulykker	1
antall hadt skadde	1
antall lettere skadde	33

(E18 Akershus grense – Vinterbro, 23.11.2015)

NÅR	STATUS	HVA	HVEM
2003	Påbegynt	KDP	SVV
2007	Full stopp	Uenighet om hvor vegen skal gå	Ski kommune
Mai 2009	vedtatt	Konsept gjennom KVU	Regjeringen
Vår 2010	utarbeiding	Planprogram	SVV
Oktober 2010	Arbeidet gjenopptas	KDP	SVV
Oktober/november 2010	Høring	Planprogram	SVV
November 2010	Utarbeiding	KDP og KU	SVV
02. februar 2011	Vedtatt	Planprogram	Kommunestyret i Ås og Ski kommune
Februar/mars 2012	høring	Planforslag KDP	Ås kommune Ski kommune
Mars 2012	uttalelser	27 uttalelser	Berørte parter
24. mai 2012	Slutt-behandling	KDP	Ås kommune
	Ikke vedtatt	"KDP med KU for E18 Akershus grense – Vinterbro datert 24.05.2012 vedtas hva gjelder strekningen fra Ski grense til Holstad, med alternativ 3A-4 som fremtidig korridor. <u>KDP vedtas ikke for strekningen Holstad til Nygårdskrysset.</u> Dette bør skje etter avklaring av Fylkesutvalgets forslag om at fremtidig veg bør gå i strekningen Holstad – Vassum og tilsluttes ny 4-felts Oslofjordforbindelse."	

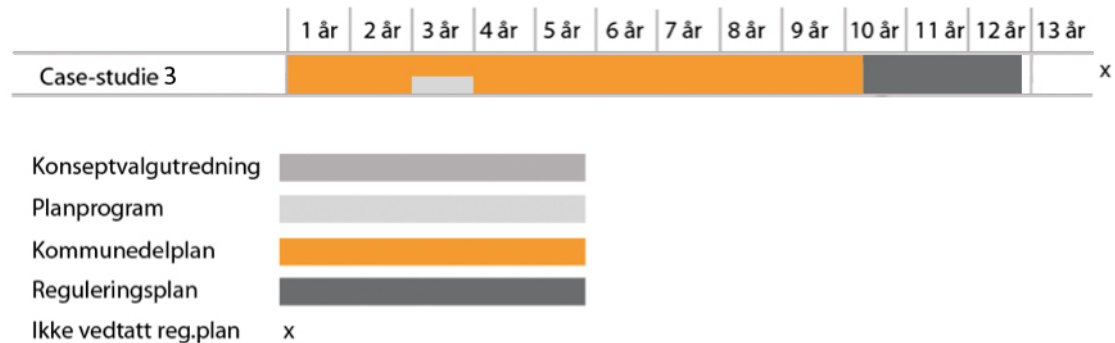
		17 mot 15 stemmer	
24.08.2012	Brev	Brev fra vegdirektøren til Ås kommune som del av sluttbehandlingen av KDP (se vedlegg 2, "Brev fra Vegdirektøren til Ås kommune")	Vegdirektøren
Høst 2012	Vedtatt	KDP 29 mot 4 stemmer	Ås kommunestyre
07.01.2013	Kritikk	"Statens vegvesen får kritikk for å være for kjappe"	Fylkesmannen
2013	påbegynt	Reguleringsplan	SVV
Januar/ mars 2014	høring	Planprogram	SVV
21.5 2014	Vedtatt	Planprogram	Ski kommune
27.5 2014	Vedtatt	Planprogram	Ås kommune
?	vedtatt	Reguleringsplan	Ås kommune
(SVV nyhetsarkiv E18 Retvet - Vinterbro, 05.10.2015)			

Tabell 2

Tabellen viser en oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 2

4.3. Case-studie 3

E6 Kolomoen – Moelv gjennom Åkersvika

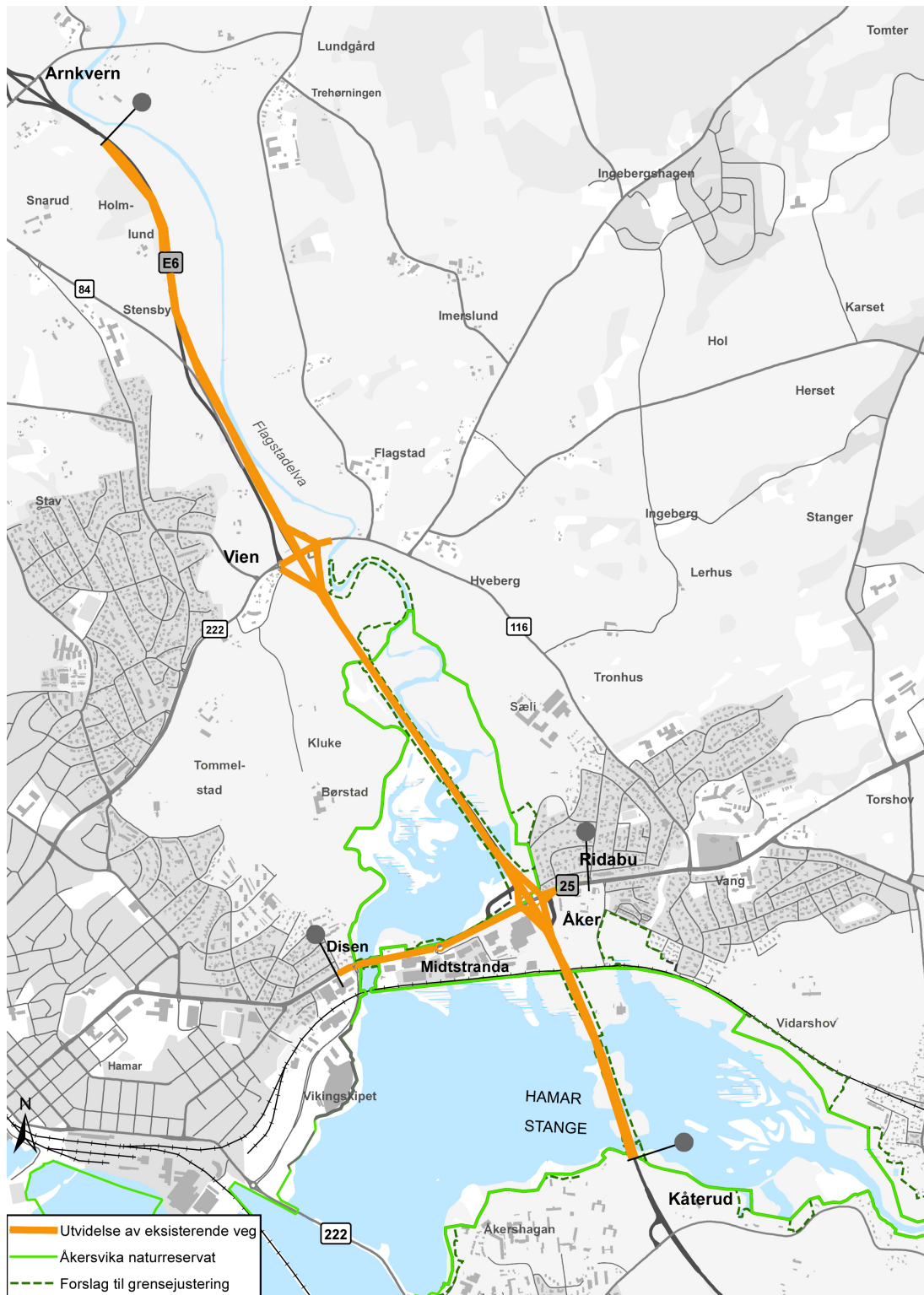


Figur 10

Gantt-skjemaet illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge cases-studie 3 (selvlagd)

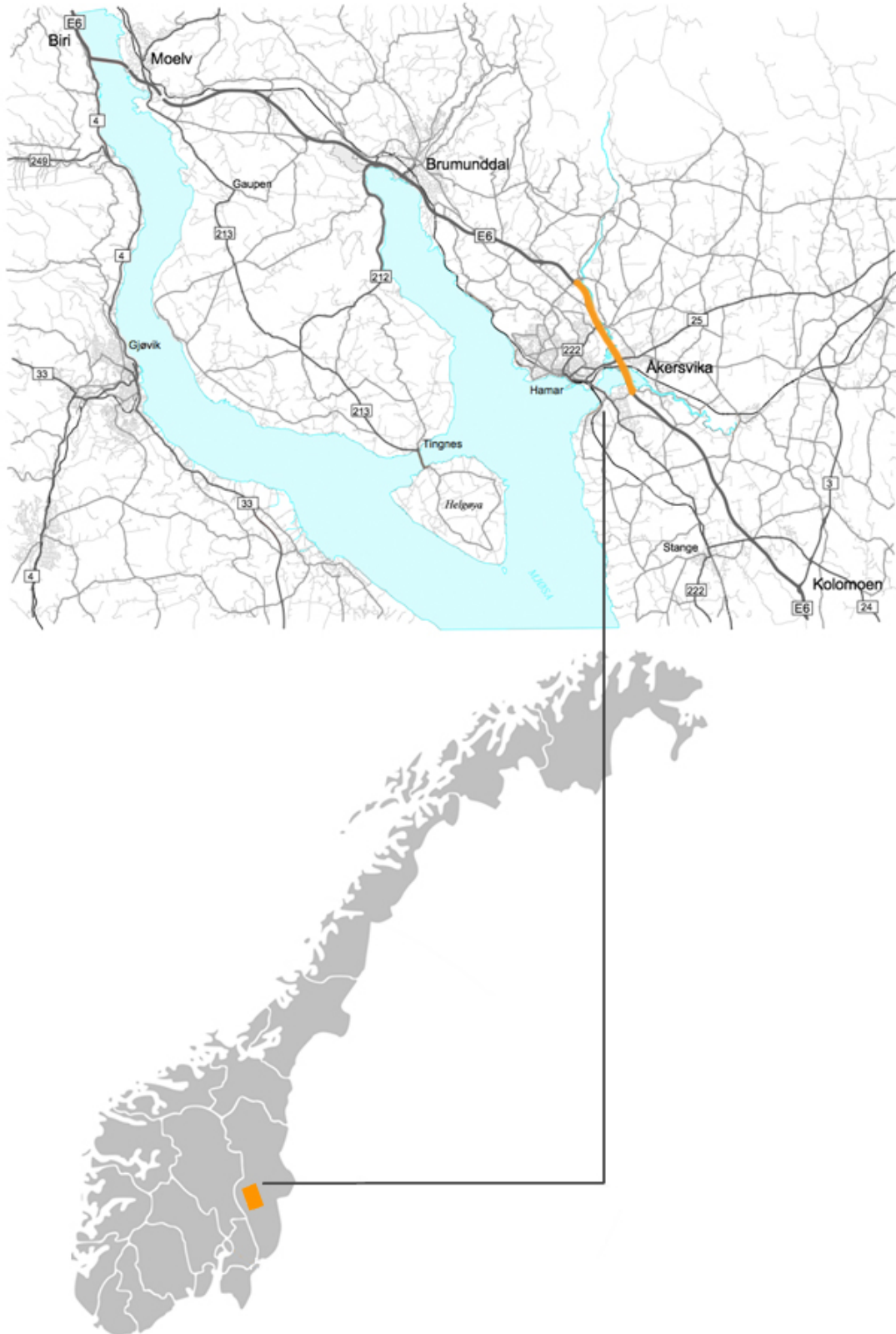
Vegprosjektet E6 fra Kolomoen til Moelv gjennom Åkersvika har vært planlagt bygget i over 12 år. Vegen som planlegges bygget er en 43 kilometer lang firefelts veg med midtdeler. Den omstridte strekningen gjennom Åkersvika naturreservat i Hamar kommune er i overkant av 7 km lang (E6 Kolomoen – Moelv, 24.11.2015).

Kommunedelplan for Hamar kommune har tatt spesielt lang tid å vedta på grunn det internasjonalt viktige ramsar-området (våtmarksområde) som ligger rundt eksisterende veg i Åkersvika. Det er blitt utredet for to alternative traseer som begge berører jordvern- og naturinteresser. Innsigelser ble fremmet til begge alternativene. Da mekling hos fylkesmannen ikke førte frem ble saken sendt videre til departementet. Her lå den til behandling i fire år (Intervju 6 og 7, part 6.1 og 6.2, 10.08.2015, 22.10.2015, spørsmål 2).



Kart 7

Kartet viser E6 (oransje linje) som går gjennom ramsarområdet Åkersvika. Den grønne linjen viser Åkersvika naturreservat. Den stiplede linjen viser forslag til grensejustering for Åkersvika naturreservat. Kartdata som er brukt er hentet fra Statens vegvesens prosjektside for E18 gjennom Åkersvika. Kartgrunnlaget er lånt fra SVVs prosjektsider og er bearbeidet for å passe denne oppgaven (E6 Kolomoen - Moelv, 24.11.2015).



Kart 8 og 9

Kartet viser hvor Åkersvika i Hamar kommune ligger i et Norgesperspektiv. Kartdata som er brukt er lånt fra Statens vegvesens prosjektside for E18 gjennom Åkersvika Kartgrunlaget (E6 Kolomoen - Moelv, 24.11.2015) og NDLA og er bearbeidet for å passe denne oppgaven (NDLA Norgeskart, 23.11.2015).

4.3.1 Bakgrunn for utbygging av veg

”Vegprosjektet har til hensikt å øke trafiksikkerheten på eksisterende E6, samt å bedre trafikkavviklingen og stimulere til vekst og utvikling i innlandet. Vegen går gjennom Stange, Hamar og Ringsaker kommune og også gjennom ramsarområdet i Åkersvika som ligger delvis i Hamar og Stange kommune. Ramsarområdet i Åkersvika har internasjonal betydning for bevaring av arter og naturtyper. Dette har skapt trøbbel for fremdriften ved prosjektet fordi arealet som berøres ved utvidelse til firefelts motorveg (både ved trasé 1 og 2) er rødlistet og beskyttet av strengt vern (E6 Kolomoen- Moelv, 02.12.2015).

”Ved dette prosjektet var kommune og Statens vegvesenet enig om valg av trasé, men innsigelser fra Fylkesmannens landbruks- og miljøvernavdeling satte en stopper for prosjektet. De to alternativene til trasé som var utredet i forslag til kommunedelplan berørte begge sårbar natur, noe som gjorde det spesielt krevende å komme til enighet. Konflikten ble ikke løst gjennom mekling hos Fylkesmannen og saken ble sendt videre til departementet for behandling. Det skulle ta fire år med behandling i departementet før saken ble løst på statsministerens kontor, noe som i seg selv er svært sjeldent. Innsigelsessaker som denne er krevende fordi interessene er så sterke fra alle sider (Intervju 13, 14.09.2015).”

FAKTABOKS:

ÅDT 2013	13981
Andel lange kjøretøy (ÅDT)	17%

Ulykkesstatistikk 1999-2006:

(Kolomoen - Moelv)	
antall dødsulykker	35
antall hardt skadde	46
antall lettere skadde	101

(E6 Stange grense – Ringsaker grense i Hamar kommune, (25.11.2015) s. 20)

NÅR	STATUS	HVA	HVEM
vår 2003	Vedtatt	E6 Kolomoen – Biri inngår i fylkesdelplan for ”Transportkorridor Gardermoen – Mjøsbyene”	Akershus og Hedmark fylke
April 2004	Godkjent	KU	Vegdirektoratet
2004	Påbegynt	KDP	SVV
desember 2006	Fastsatt	Planprogram	SVV
Mai 2007	Behandlet	Dispensasjonsvedtak	Fylkesmannen
Mai – juni 2008	Offentlig ettersyn	KDP	SVV
November 2008	Behandlet	KDP	Hamar kommunestyre
November 2008	Innsigelse	KDP	Fylkesmannen
Mars 2009	Mekling	Mekling førte ikke frem	Fylkesmannen
April 2013	Vedtatt	KDP	Miljøverndepartementet
Oktober 2013	Åpent informasjonsmøte	Reguleringsplan	SVV
Februar 2014	Varslet oppstart	Reguleringsplan. Innspill til plan innen mars 2014	SVV
April-Juni 2015	høring	Forslag til reguleringsplan på høring	SVV
?	vedtatt	Reguleringsplan	Hamar kommune

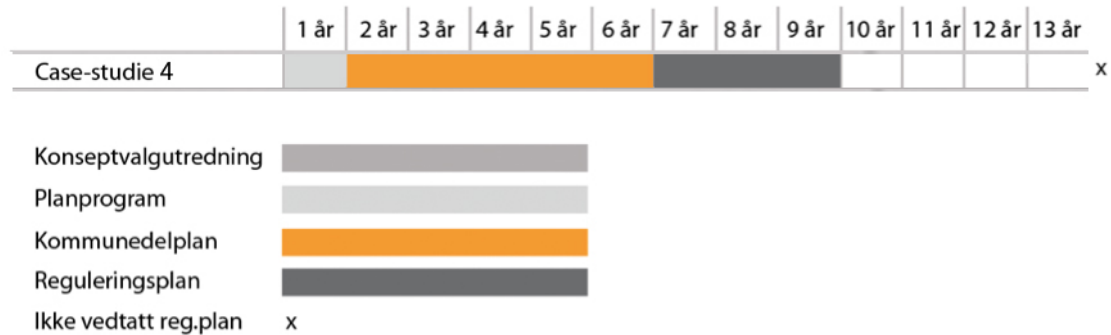
(SVV nyhetsarkiv E6 Kolomoen - Moelv, 10.10.2015)

Tabell 3

Tabellen viser en oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 3

4.4. Case-studie 4

E6 Ringebu– Otta, etappe Elstad – Gunstadmoen



Figur 11
Gantt-skjemaet illustrerer hvor lang tid det har tatt å planlegge case-studie 4 (selvlagd)

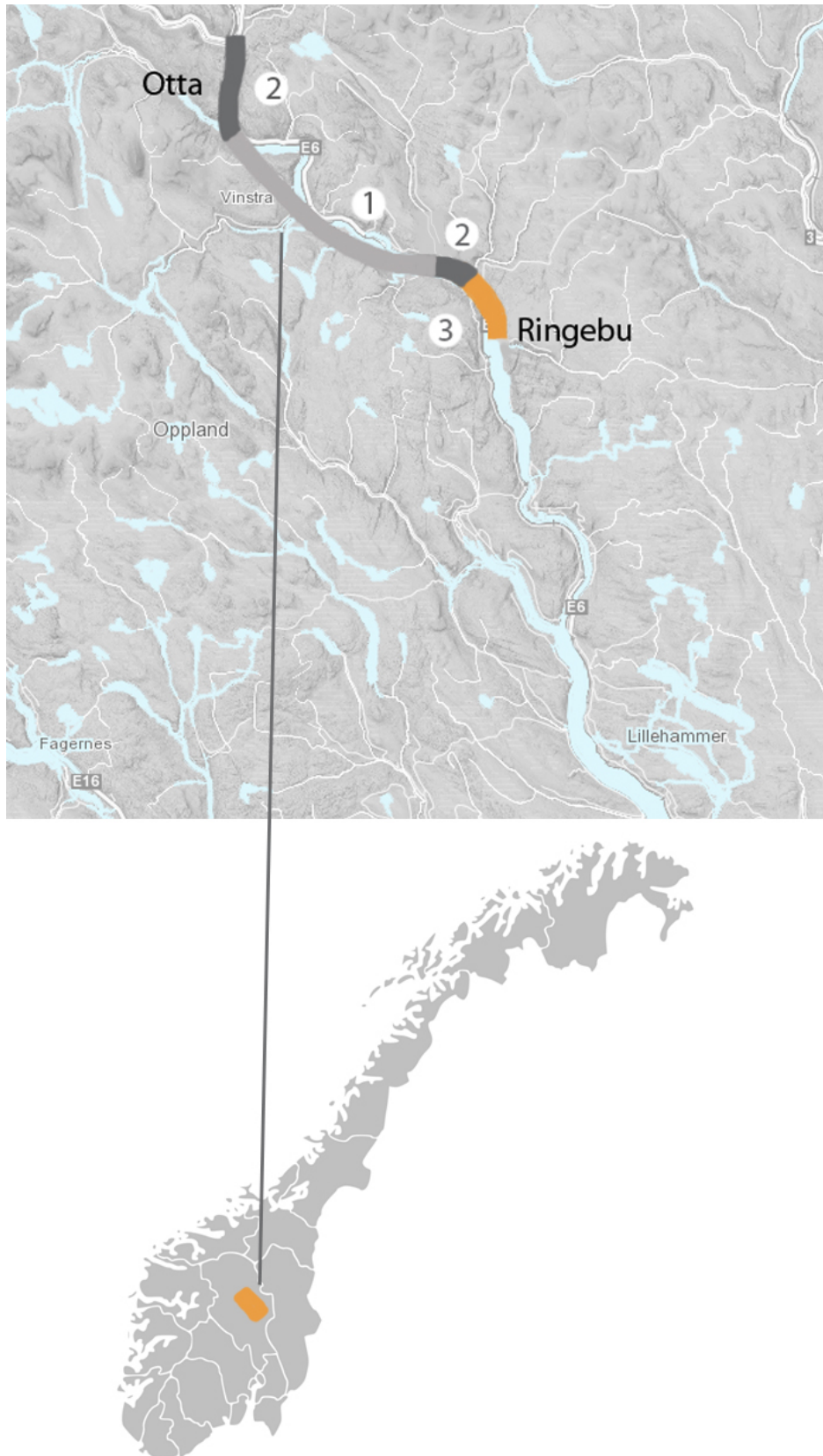
Vegprosjektet E6 gjennom Gudbrandsdalen ble begynt planlagt i 1855. I 1969 ble det laget en hovedplan etter vegloven fra Ringebu til Otta. Traseen ble igjen bearbeidet og fastlagt på ny på 90-tallet, før planleggingen av E6 gjennom Gudbrandsdalen ble gjenopptatt i 2007 (Intervju8, part 8.1, 08.10.2015, spm.3). Det er planleggingen av denne siste etappen som det skrives om i denne oppgaven.

Traseen mellom Ringebu og Otta er 56 km lang og skal bygges ut til tofelts veg med midtrekkverk og forbikjøringsstrekninger.

Prosjektet deles opp i tre utbyggingsetapper:

- 1) Frya – Sjoa
- 2) Gunstadmoen – Frya og Sjoa – Otta
- 3) Elstad – Gunstadmoen**

Det var i utgangspunktet lagt opp til at E6 Ringebu-Otta skulle bygges i to etapper. Årsaken til at det ble en tredje utbyggingsetappe skyldes forsinkelser i arbeidet med reguleringsplan på grunn av uenighet om hvor vegen skal gå. Strekningen Elstad – Gunstadmoen utgjør prosjektets tredje utbyggingsetappe og er 6 km lang. Etappen har nå vært planlagt bygget i mer enn 8 år (E6 Ringebu – Otta, 10.10.2015).

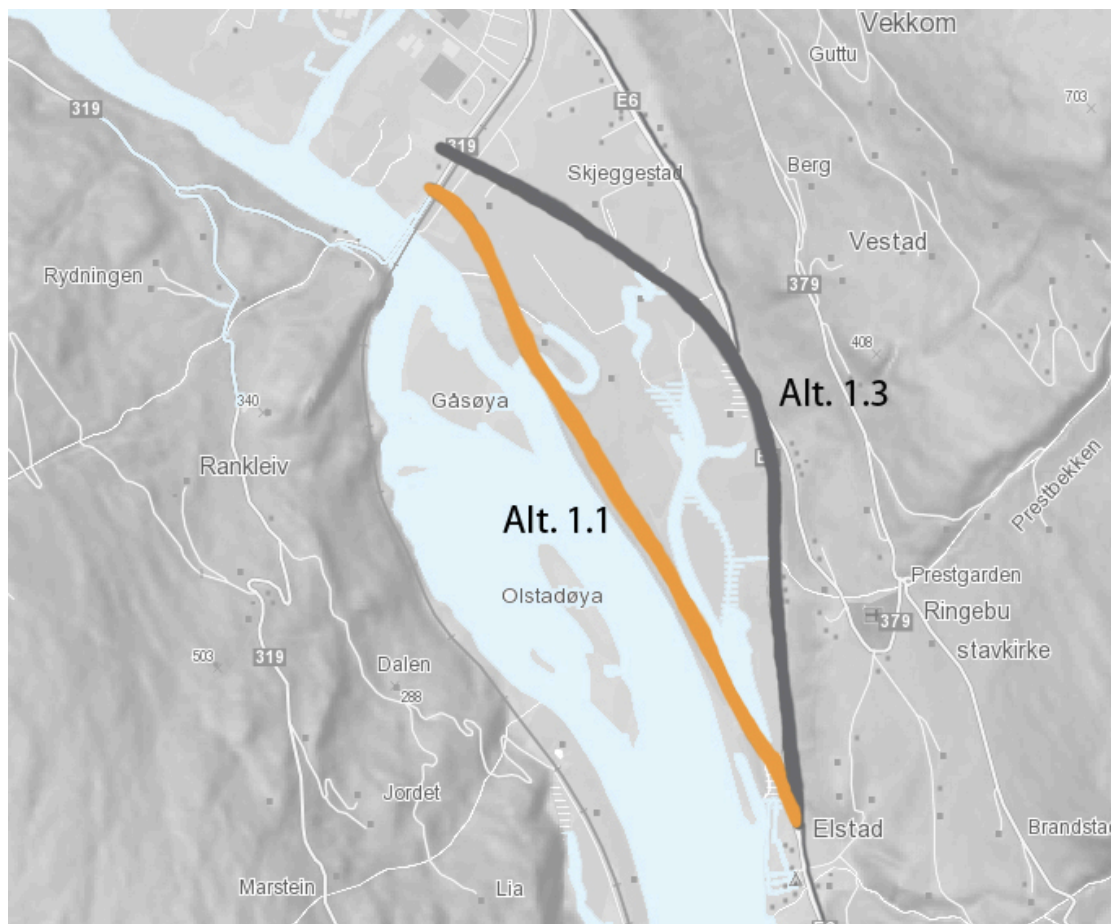


Kart 10 og 11

Kartet viser de tre utbyggingsetappene mellom Ringebu og Otta. Den lyse grå linjen illustrerer utbyggingsetappe 1. De mørke grå linjene illustrerer utbyggingsetappe 2 og den oransje linjen illustrerer utbyggingsetappe 3 gjennom Ringebu kommune. Kartgrunnlaget er lånt fra Skog og landskap (Skog og landskap, 23.11.2015) og NDLA og bearbeidet for å passe denne oppgaven (NDLA Norgeskart, 23.11.2015).

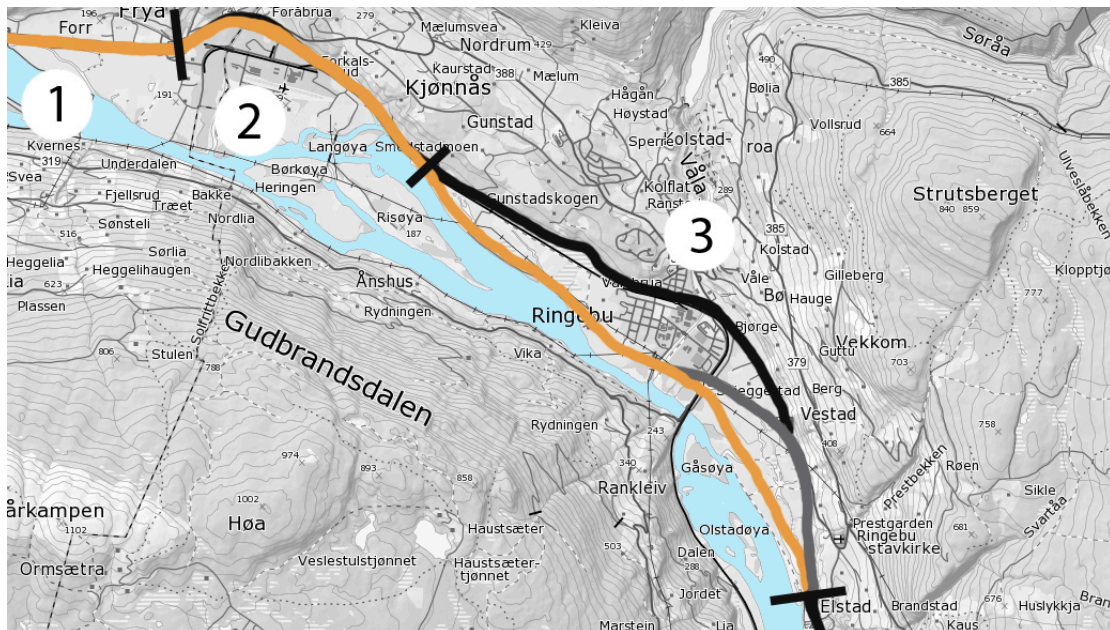
I 2012 ble det gjennom KDP vedtatt at trasé 1.3 skulle bygges mellom Elstad og Frya. Vedtaket kom som resultat av et meklingsmøte, og arbeidet med reguleringsplan begynte like etterpå.

I juni 2014 gjorde kommunestyret i Ringebru vedtaksendring. I vedtaksendringen krevde kommunen at traseen som ble forkastet i 2012 (trasé 1.1) skulle reguleres i tillegg til vedtatt trasé (trasé 1.3). Planprogram har vært på høring. Høringsuttalelsene setter spørsmål ved om det er hensiktsmessig å arbeide videre med regulering av alternativ 1.1. Det opplyses gjennom intervju med SVV at saken vil bli sendt over til Vegdirektoratet for vedtak om Statlig plan for regulering av det opprinnelige alternativ (trasé 1.3), dersom kommunestyret ikke frafaller vedtak om regulering av trasé 1.1 (Intervju 8, part 8.1, 08.10.2015) (E6 Ringebru – Otta, 10.10.2015).



Kart 12

Alternativ 1.3 ble vedtatt gjennom KDP i 2012. Nå vil kommunestyret at også alternativ 1.1 skal inngå i reguleringsplan. Kartdatagrunnlag er lånt fra Skog og landskap Skog og landskap, 23.11.2015). Veglinjene alternativ 1.1 og 1.3 er her lagt til kartet for denne oppgaven.



Kart 13

Kartet her viser et utdrag av utbyggingsetappe 1, 2 og 3. Utbyggingsetappe 3 er etappen mellom Elstad og Gunstadmoen. Den sorte linjen viser eksisterende veg. Den mørke grå linjen viser SVVs anbefaling til utbygging mellom Elstad og Vålebru. Den oransje linjen viser kommunens omstridte forslag til videre planlegg og utbygging fra Elstad til Vålebru (som vist i figur 15), samt videre planlagt utbygging av veg mot Gunstadmoen og Frya. Kartgrunnlaget er lånt fra skog og landskap Skog og landskap, 23.11.2015).

4.4.1 Bakgrunn for utbygging av veg

”En tryggere E6 og et triveligere lokalsamfunn er målet med utbygging av E6 Ringebu – Otta. Ringebu sør – Otta skal bygges ut til tofelts veg med midtrekkverk og forbikjøringsstrekninger. Ny veg legges utenom tettstedene Ringebu, Hundorp, Harpefoss, Vinstra og Kvam. Dagens E6 gjøres om til lokalveg E6 Ringebu – Otta, 10.10.2015).”

FAKTABOKS:

ÅDT 2013	5400-6900
Andel lange kjøretøy (ÅDT)	17%

Ulykkesstatistikk 1990-2011:

(i mellom Øyer grense og Otta)

antall dødsulykker	48
antall hadt skadde	101
antall lettere skadde	656

(E6 Stange grense – Ringsaker grense i Hamar kommune, (25.11.2015) s. 20)

NÅR	STATUS	HVA	HVEM
April – juni 2007	høring	Planprogram	SVV
April 2007	planoppstart	Varsel om oppstart av planarbeid	SVV
September 2007	60 merknader	Høring planprogram	Berørte parter
November 2007	Vedtatt	Planprogram	Ringebu kommune
Februar 2008	Åpent møte	KDP	SVV
Juni 2009	Åpent møte	orientering	SVV og Ringebu kommune
Juli 2009	Anbuds- konkurransen	bompengeutredning for strekningen Ringebu sør – Otta	SVV
Oktober 2010	høring	KDP	Berørte parter
Mars 2012	Meklingsmøte	Nesten enig om hele strekningen.	SVV, Ringebu kommune, fylkesmann, fylkeskommune, NVE
Juni 2012	Vedtatt	Deler av kommunedelplan for E6 fra Ringebu sør til Frya	Ringebu kommunestyre
Juli- september 2012	Høring	Sammenkobling av to traséalternativer gjenstår.	Berørte parter
23. Oktober	Vedtatt	KDP	Ringebu

2012			kommunestyre
Desember 2012	oppstart	Reguleringsplan	SVV
Juni 2014	Vedtaks- endring gir tre utbyggings- etapper istedenfor to.	Vil ha ny trasé som flomvern sør for Ringebu sentrum. <i>” Det er åpenbart at det betyr en vesentlig utsettelse av den pågående reguleringsprosessen. Vi må innstille den formelle planleggingen av Elstad-Frya, inkludert opptreksarm fra E6 inn til Ringebu sentrum og arbeidet med grunnnerv, inntil vi har trygghet om videre prosess. Vi håper dette ikke tar for lang tid, sier regionvegsjef Per Morten Lund” -</i>	Ringebu kommunestyre
November 2014	høring	Planprogram	SVV
?	Vedtatt	Reguleringsplan	Ringebu kommune
(SVV nyhetsarkiv E6 Ringebu - Otta, 15.10.2015)			

Tabell 4

Tabellen viser en oversikt over gangen i planprosessen ved case-studie 4

Kapittel 5. Analyse av funn

I dette kapitlet foretas en analyse av funn. Her blir teser testet ut i fra de funn som kommer frem av case-studie.

5.1. Testing av teser

Delproblemstilling 1:

Hva kjennetegner de vegplanprosjektene som har vært raskt utført de siste 10 år?

TESE 1.1: Prosjekt med få eller ingen målkonflikter vil kunne planlegges innen gitte tidsrammer.

Ved case-studie E18 Tvedestrand – Arendal som var planlagt raskt, var det få målkonflikter. Dette underbygger tese 1.1 om at prosjekt med få målkonflikter vil kunne planlegges innen gitte tidsrammer.

Tilbakemeldinger fra parter i intervju nr. 1, 2, 4, 5, 8, 9, 12 og 13 underbygger også påstanden i denne tesen. Her kommer det frem at der det er lite konsekvenser og få konfliktpunkter går det greit å planlegge. Med få eller ingen målkonflikter kan en slippe unna følgene av lokale drakamper og en ellers konfliktfylt dialog. Det kommer på den andre siden frem av intervju 4 at i det øyeblikk det oppstår utfordringer knyttet til for eksempel naturressurser og miljø, kan prosjekter stoppe opp (Intervju 4, part 4.1, 13.10.2015).

TESE 1.2: Planlegging av prosjekt vil kunne gå fort når alle parter er enige om at det haster å iverksette tiltak, for eksempel på en ulykkesbelastet strekning.

Ulykkesstatistikk er nok et av de sterkeste virkemidlene for å få en lokalbefolkning til å erkjenne at noe må gjøres med eksisterende trasé og at utbedring eller ny veg må bygges. Ulykkesstatistikk har blitt brukt som virkemiddel for å få fortgang på planleggingen av vegstrekningen E6 gjennom Ringebu kommune. Her ble

ulykkesstatistikken viktig i det politiske engasjementet for å lobbe frem saken (intervju 8, part 8.1, 08.10.2015).

Fremkommelighetstiltak som gagnar næringslivsinteressene i distriktene er også med på å skape enighet om at tiltak må iverksettes. Ønsket om å skape liv i bygd og by gir betalingsvillighet og et genuint ønske om utbygging (Intervju 4, part 4.1, 13.10.2015).

Utbygging på dyrket mark eller gjennom naturreservat, og miljøtiltak i tett befolkede områder som ved E6 gjennom Åkersvika og E18 Retvet – Vinterbro på Østlandet har det derimot vist seg å være mange motstridende interesser til (Intervju 7, part 7.1, 22.10.2015).

TESE 1.3: Prosjekt med gjennomgående god prosjektledelse, kompetente medarbeidere, tidlig medvirkning og god dialog mellom alle parter vil gi god flyt og rask planlegging.

God styring, tydelig kommunikasjon og støtte i fra kommunen, samt gjennomgående prosjektledere nevnes også som noen årsaker til at planprosessen for E18 Tvedestrand – Arendal gikk fort (Intervju 1, part 1,2,3, 07.07.2015).

Dyktige og kompetente folk (Intervju 2, 6, 10), godt forarbeid, god organisering, god informasjonsflyt og hyppige samarbeidsmøter for å opprettholde dialog og samhandling, nevnes også som viktig å ha med i planprosessen for å opprettholde god driv (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015). Bruk av planforum og tidlig bruk av medvirkning i planleggingen blir nevnt som konkrete tips for å opprettholde en effektiv planprosess (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015).

God kommunikasjon og godt samarbeid betraktes som viktig fordi en lettere vil få innspill til hva en eventuelt må ta hensyn til når god dialog er opprettet. Det nevnes også at det er viktig å være tidlig på banen for å skape interesse og forståelse for prosjektet, og for å spre budskapet om hvorfor det er behov for veg (Intervju 8, part 8.1, 08.10.2015).

Delproblemstilling 2:

Hvor er det planprosessen stagnerer i planleggingen av vegtiltak som har tatt lenger tid enn planlagt?

TESE 2.1: Planprosess stagnerer når en part ikke ønsker vegen bygget.

Årsaken til at det har tatt lang tid å planlegge for bygging av veg ved E18 gjennom Ås kommune og E6 gjennom Ringebu kommune, kan sies å handle om uenighet om hva som er beste løsning eller et ønske om å få mer ut av vegen. Statens vegvesen har ved disse casene kommet med et faglig forankret forslag til trasé som kommunene av forskjellige årsaker ikke har villet vedta gjennom kommunedelplan.

I Ås kommune kan kommunens motvilje tolkes som en ”Not in my back yard-holdning”, med utgangspunkt i at et flertall av lokalpolitikere har vært kritiske til å vedta foreslått trasé. Denne holdningen kan enkelt forklares som motstand fra beboere til forslag for ny utvikling fordi det berører dem for nært (Fischel, 2001). Her har kommunen laget seg et nytt forslag som ligger utenfor den opprinnelige planen for området. Et vedtak om å gå for dette alternativet ville medføre betydelige forsinkelser og store ekstrakostnader.

Fordi prosjekt E18 Østfoldpakka bygges for å skape en god forbindelse fra Oslo til Riksgrensen i øst, er det klart at dette prosjektet gagnar beboerne i Østfold som vil ha tilgang til Oslo. Ås kommunes beboere har ikke det samme behovet for utbygging da E6 går igjennom kommunen. Dette har ført til at lokalpolitikere har stilt seg spørsmålet: ”er det virkelig nødvendig å bygge denne vegen?” og: ”hvem bygger man for?” (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015).

Når svaret på det siste spørsmålet viser seg å ikke være ”man bygger for Ås kommunes beboere”, har det for kommunen vært uaktuelt å godta at kommunens arealer skal beslaglegges for utbygging av en veg de ikke vil ha. Videre har dette ført til at kommunen har funnet en løsning som i større grad vil gagne kommunens beboere: en direkte kobling mellom E18 og Oslofjordtunnelen. Det var først da kommunen krevde utredning av denne traseen fremfor å vedta strekningen mellom

Kolstad og Nygårdskrysset, at planprosessen virkelig stoppet opp (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015).

For å få fortgang i planleggingen sendte Vegdirektøren et brev til kommunen. I Vegdirektørens brev står det at kommunens forslag kan bli en del av videre utvikling av Oslofjordforbindelsen, men han påpeker at dette ikke er en del av E18 Østfoldpakka som det gjennom KVU i 2009 ble bestemt at skal gå mellom Riksgrensen i øst og kobles på E6 i Vinterbro (se vedlegg 2, ”Brev fra Vegdirektøren til Ås kommune”).

TESE 2.2: Planprosess stagnerer når involverte parter skifter mening.

Ved E6 gjennom Ringebu kommune var det, i motsetning til E18 gjennom Ås, ikke tvil om at veg skulle bygges. Ulykkesstatistikken på strekningen er høy, og det har hele tiden vært enighet om at det er et stort behov for utbygging (Intervju 8, part 8.1, 08.10.2015, spm.3).

Årsaken til at planprosessen ved dette prosjektet i senere tid har vært treg, handler først og fremst om lokal omkamp. Kommunen har hele tiden hatt det som mål å få flomsikret bygda med den nye vegen, og ville dermed ha vegen bygd ut langs med Lågen (elva). Dette alternativet til utbygging var ikke populært blant Fylkesmannen og NVE i 2012, på grunn av ønsket om å opprettholde naturlig vannbalanse (Intervju 8, part 8.1, 08.10.2015, spm.4).

Som et resultat av mekling i 2012, vedtok kommunen at vegen skulle gå i innlandet, men det var ikke til noen stor glede. For å få viljen sin, gjorde kommunen nytt vedtak i 2014 om å regulere trasé langs med Lågen i tillegg til trasé i innlandet.

Traséforslaget som gikk langs med Lågen var ikke populært blant innsigelsesmyndighet i 2012, og er heller ikke være populært i dag.

Statens vegvesens holdning er at vegvesenet ikke skal ta ansvar for flomsikring. For å unngå ekstraarbeid har Statens vegvesen uttalt at de vil sende saken over til Vegdirektoratet hvor det anmodes om at det blir gjort vedtak om Statlig plan for alternativet som ble vedtatt i 2012 (Intervju 8, part 8.1, 08.10.2015, spm.4).

TESE 2.3: Planprosess stagnerer når prosjektet mangler finansiering.

En annen grunn til forsinkelser kan være manglende finansiering. Dette problemet oppstår når et prosjekt ikke blir prioritert i NTP (Intervju 5, part 5.1, 04.11.2015, delspørsmål 2). Manglende finansiering kan sette stopper for fremgangen i et prosjekt (Intervju 1, part 1.2, 07.07.2015, delspørsmål 2). Pengemangel gjør at man ikke har midler til å igangsette arbeidet (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015, problemstilling). Dette er et stadig tilbakevendende problem som oppstår i hele prosessen fra planoppstart til et prosjekt er ferdigstilt.

For E18 gjennom Ås kommune har manglende finansiering blitt et problem nå som prosjektet omsider skal prosjekteres. Her er reguleringsplan straks ferdigstilt. Uten videre finansiering må staben nedbemannes, og senere oppbemannes igjen. Da er det viktig å få inn kompetente folk som kan store prosjekter når finansieringen er på plass (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015, spørsmål 9).

TESE 2.4: Planprosess tar lang tid fordi plansystemet er vanskelig å bruke.

Mange mulige plantyper og behandlingsmuligheter på kommunalt nivå gir mange valgmuligheter når plantype skal velges (se kapittel 3 om lovverket). Ingen behandlingsveger er like med tanke på prosedyre, arbeidsinnsats og revisjon etc.

Det har ikke kommet frem av intervju om det gjøres grundige vurderinger med hensyn til arbeidsinnsats ved valg av plantype for planutarbeidelser. At plansystemet er vanskelig å bruke har heller ikke blitt nevnt som en direkte årsak til at planleggingen av veger har tatt lenger tid enn planlagt. Dette kan være fordi partene er fornøyd med plansystemet, eller at de ikke tør å si annet. Allikevel har endring av lovverket ved å fjerne den kommunale høringsinstansen blitt nevnt som et effektiviseringsfremmende tiltak (intervju 4, part 4.1, 13.10.2015). I tillegg blir det i en rekke intervju nevnt at bruk av statlig plan kan løse de konfliktene som oppstår når stat og kommune ikke er enig om trasé.

Det blir stadig gjort grep for å gjøre det lettere å planlegge etter PBL.

Vegdirektoratets seksjon for plan- og grunnverv jobber for å tilrettelegge og utvikle systemer og metoder som man skal jobbe etter for mest mulig effektiv planlegging.

Konseptet skal være tydelig og lett å forså (Intervju 12, 12.1, 10.09.2015).

TESE 2.5: Planprosess tar lang tid fordi det gjøres dobbeltarbeid – både når det gjelder planarbeid og offentlig behandling. Dette gjelder blant annet bruken av arealformål, formulering av bestemmelser og bruk av hensynssoner.

Angående dobbeltarbeid og unødige utredninger blir planlegging som går over flere valgperioder nevnt som et forsinkende element. Et prosjektet kan her gå igjennom samme prosess flere ganger fordi det første kommunestyret har vedtatt noe, mens det neste har andre interesser eller hensyn som de vil ivareta (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015). Her bør en kanskje velge plantyper som kan revideres istedenfor full endring.

Det er i denne sammenhengen også blitt stilt spørsmål ved mernytten av KVU, KS1 og KS2. Part 4.1 i intervju 4 viser liten tiltro til KVU-regimet til Finansdepartementet. Det settes her lys på at KVU-regimet kun har ført til utredning av flere alternativer for bredere faglig grunnlag for valg av trasé, samtidig som det ofte velges andre alternativer enn hva KVUen anbefaler. Det er uansett politikerne som bestemmer uavhengig av hva som er det faglig anbefalte alternativet (Intervju 4, 4.1, 13.10.2015, spørsmål 7). Et alternativ her kunne være å knytte KVU til konsekvensutredning i PBL §4-2.

På TEKNA-konferansen om effektiv plan- og byggeprosess blir det stilt spørsmål ved muligheten for å droppe KDP ved bruk av KVU. De øvrige prosessene som kreves gjennom PBL: kommunal planstrategi, kommuneplan, planprogram i tillegg til reguleringsplan, er kanskje nok for planleggingen av en veg?

Delproblemstilling 3:

Har staten internt og stat og kommune felles mål for planlegging av samferdselstiltak eller er det ulike og dels motstridende mål, og krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser?

TESE 3.1: Statens vegvesen og kommune har de samme målene for videre utvikling (Gundersen, 2015, s.147)

Av masteroppgaven til Rebekka Gundersen kan en tyde at stat og kommune har de samme målsetningene ut i fra KDP, men ulik oppfatning av hvordan disse målene skal nås (Gundersen, 2015, s.147).

Tilbakemeldinger i denne masteroppgaven viser at svaret ikke alltid er like enkelt. Det blir nevnt at partene ofte drar litt i forskjellige retninger; at kommunen mener noe, mens staten mener noe annet. Noen ganger har man felles fokus og felles mål, andre ganger ikke (Intervju 6, part 6.1, 10.08.2015, delspørsmål 3). Gjennom case-studie 2 kommer det frem at lokalbefolkningen ikke ser behov for veg der E18 Østfoldpakka planlegges bygget. Dette er vel en tydelig indikasjon på at mål for stat og kommune ikke er det samme (Intervju 2 og 3, part 2.1 og 3.1, 06.10.15, 21.09.2015, delspørsmål 3).

TESE 3.1.1: Statens vegvesen og kommune har ulik måte å tilnærme seg fastsatte mål (Forsberg, 2015, s. vii)(Gundersen, 2015, s. 149).

Det er blitt nevnt at kommunene ofte er opptatt av å få vegen, men uten de negative følgene (Intervju 7, part 7.s 22.10.2015, delspørsmål 3). Her har nok partene det samme overordnede målet, men de utnytter den posisjonen de er i for egen vinning. Ved case-studie 4 har nok kommunen brukt sin stilling til å kjempe for lokale interesser som kanskje ikke har noe med vegen å gjøre i det hele tatt (Intervju 9, part 9.2, 27.10.2015, delspørsmål 3).

Det kan se ut som kommunen utnytter sin stilling som vedtaksmyndighet for å flomsikre Ringebu. Det er tydelig at kommunen ønsker at Statens vegvesen skal bidra til å nå dette målet, ved å bygge en tett veg, som en flomverk. Men en flomverk her

kan øke flomskadene lenger nede i elva. NVE ønsker å unngå flom også på områdene nedenfor Ringebu og mener derfor at Statens vegvesen ikke skal bidra til det.

Det ble gjort en undersøkelse for mange år tilbake – denne viste at det sjelden er kommunen som skaper trøbbel i planleggingen fordi de fleste kommunene ønsker ny veg, og klarer å komme til enighet. (Intervju 13, part 13.1, 14.09.2015, delspørsmål 3). Dette kan tyde på at målkonflikter sånn som ved case-studie 2 og 4 oppstår sjeldent.

TESE 3.2: Ulike statlige organer har ulike målsettinger avhengig av hvilken etat de sitter i (Tverås, 2014, s.83).

At staten internt har ulike mål for utvikling eller bevaring av arealer kommer frem av alle case-studiene. Mange sektormyndigheter skal ivareta sine fagområder (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015, delproblemstilling 3).

Forholdet mellom fylkesmannens landbruks- og miljøvernavdeling er satt til å ivareta ulike interesser. Fylkesmannens landbruksavdeling har til oppgave å se til at nasjonale jordverninteresser blir ivaretatt. Dette kan føre til interne konflikter – så som i case-studie 3, E6 Kolomoen – Moelv gjennom Åkersvika, hvor Fylkesmannens landbruksavdeling kom med innsigelse til samtlige planforslag.

Moderne vegbygging er veldig arealkrevende. At Samferdselsdepartementet vedtar at veger skal bygges med bred standard er positivt for trafikksikkerhet og fremkommelighet, men er ikke noe Fylkesmannen og andre innsigelsesmyndigheter nødvendigvis jubler høyt for (Intervju 5, part 5.1, 04.11.2015, spørsmål 2).

Fylkesmannens miljøvernavdeling ivaretar klima, miljø- og naturmangfold.

Fylkeskommunen ivaretar kulturminner og kulturmiljø (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015, delproblemstilling 3).

TESE 3.3: Det er krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser i vegplanleggingen fordi traseer nesten alltid berører den ene eller den andres ansvarsområde (Tverås, 2014, s. 83).

Av case-studiene kan man tyde at det er krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser i vegplanleggingen. Nasjonale (og noen ganger internasjonale og kommunale) interessemotsetninger blir tydelige gjennom innsigelser. Lokale interesser blir tydelige gjennom protester og når kommune ikke ønsker å vedta plan.

Statlige interessemotsetninger har ført til innsigelser til planforslag ved samtlige case. Avbøtende tiltak har vært nødvendig for å komme videre med planlegging og utbygging av disse. Der det fremmes innsigelser til samtlige alternativer for utbygging er det vanskelig å oppnå enighet under mekling hos Fylkesmannen. Da kan man risikere at saken blir sendt videre til departementet. Dette var tilfelle ved case-studie 3, E6 Komomoen – Moelv gjennom Åkersvika.

Ved case-studie 1, E18 Tvedestrand – Arendal, ble det fremmet innsigelse til løsningen som er presentert rundt ivaretagelsen av Songebekken under anleggsperioden. Her ble det forutsatt at Statens vegvesen skulle innkalle hjelp fra kvalifisert fagmiljø som har bred erfaring fra omlegging av sjørrettførende bekker. Nytt turvegnett i bymarka ble også en forutsetning for utbygging av vegen gjennom friluftarealer (Offentlig ettersyn av forslag til reguleringsplan for ny E18 Tvedestrand – Arendal, 25.11.2015, s.2-3). Kravene ble oppfylt og reguleringsplan er vedtatt.

Ved case-studie 2, E18 Retvet – Vinterbro, ble det gjennom KDP fremmet innsigelser til alternativ A gjennom Ås og Ski kommune, alternativ B mellom Ski og Krågstad, og alternativ C nær fylkesgrensen til Østfold. En kombinasjon av alternativ 3-A4 og 3-A2 ble valgt for videre planlegging av case-studie 2. Alternativ 3-A2 går gjennom Brekåsen hvor Fylkesmannen har krevd bruk av tunnel for å spare jordbruksområder. Det ble holdt meklingsmøte 10. September 2012, hvor aktuelle tiltak for å sikre jordvernet ble diskutert. En skiftplan for flytting av åkerland ble løsningen for denne tvisten, da bygging og drift av tunnel regnes som dyrere enn å flytte matjord.

Ved case-studie 3, E6 Kolomoen – Moelv, var det fremmet innsigelse til alternativ A og B. Fylkeslandbruksstyret i Hedmark hadde innsigelse til alternativ B. Fylkesmannens miljøvernaveidning hadde innsigelse til alternativ A og B. Mekling hos Fylkesmannen førte ikke frem, og saken ble sendt til det som da het

Miljøverndepartementet. Innsigelse fra Fylkesmannens miljøvernavdeling ble ikke tatt til følge (Hamar kommune – Innsigelse, 25.11.2015). Alternativ A ble vedtatt for videre planlegging av prosjektet E6 gjennom Åkersvika etter fire års behandling i departementet.

Ved case-studie 4, E6 Ringebu – Otta, ble det fremmet innsigelse av hensyn til inngrep i, eller kostnader knyttet til: vassdragmiljø og manglende vassdragstekniske hensyn (NVE), vannhusholdning, dyrka mark og planskilt kryss (Fylkesmannen), Kulturminne (Fylkeskommunen), industriområde (Sør-Fron kommune) og tunnelalternativ (Statens vegvesen). Gjennom to meklingsrunder kom partene til enighet på bekostning av Fylkesmannens krav om tunnel forbi Ringebu.

5.2. Testing av teser: kort oppsummert

Testing av tesene kan kort oppsummeres slik:

- TESE 1.1: BEKREFTET
Prosjekt med få eller ingen målkonflikter vil kunne planlegges innen gitte tidsrammer
- TESE 1.2: BEKREFTET
Planlegging av prosjekt vil kunne gå fort når alle parter er enige om at det haster å iverksette tiltak og erkjenner at det er behov for veg.
- TESE 1.3: BEKREFTET
Prosjekt med gjennomgående god prosjektledelse, kompetente medarbeidere, tidlig medvirkning og god dialog mellom alle parter vil gi god flyt og rask planlegging.
- TESE 2.1: BEKREFTET
Planprosess stagnerer når en part ikke ønsker vegen bygget.
- TESE 2.2: BEKREFTET
Planprosess stagnerer når involverte parter skifter mening.
- TESE 2.2: BEKREFTET
Planprosess stagnerer når prosjektet mangler finansiering.
- TESE 2.4: IKKE BEKREFTET

Det kommer ikke tydelig frem av denne oppgaven at planprosess tar lang tid fordi plansystemet er vanskelig å bruke. Allikevel ser SVV på det som nødvendig å kontinuerlig arbeide for å gjøre det lettere å forstå plansystemet gjennom videreutvikling av sitt interne kvalitetssystem.

TESE 2.5:

BEKFEFTE

Planprosesser kan i noen tilfeller ta lengre tid fordi det gjøres dobbeltarbeid ved omkamp etter skifte av kommunestyre. Dette blir nevnt som en vesentlig forsinkende faktor gjennom case-studie 4.

TESE 3.1:

IKKE BEKREFTET

Statens vegvesen og kommune har ikke alltid de samme målene for videre utvikling.

TESE 3.1.1:

BEKREFTET

Statens vegvesen og kommune har ulik måte å tilnærme seg fastsatte mål. Da kan det være utfordrende å lande på de rette tiltakene (Forsberg, 2015, s. vii)(Gundersen, 2015, s. 149).

TESE 3.2:

BEKREFTET

Ulike statlige organer har ulike målsettinger avhengig av hvilken etat de sitter i, for eksempel har Statens vegvesen til formål å ivareta nasjonale mål knyttet til trafikk, mens fylkesmannen skal ivareta nasjonale mål knyttet til landbruk, miljøvern, helse og samfunnsikkerhet. Det er også målkonflikter internt i fylkesmannen (Tverås, 2014, s.83).

TESE 3.3:

BEKREFTET

Det er krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser i vegplanleggingen fordi traseer nesten alltid berører den ene eller den andres ansvarsområde (Tverås, 2014, s. 83).

5.3. Årsaker til at planlegging av veg har gått fort

Gjennom case-studie blir også følgende punkt nevnt som årsaker til at planlegging av veger har gått fort:

- **Lokalitet**

Det er stor forskjell på om en planlegger for i by eller på landet. I byene er eiendomsgrensene tettere og det er flere parter å forholde seg til. Flere skal overbevises og tilfredsstilles (Intervju 1, part 1.1, 07.07.2015). Det er også viktig å ha med seg at det er forskjeller når en planlegger for bygging av veg ”på landet”. Det går nok spesielt fort å planlegge for utbygging av veger som går gjennom landeveg eller skogsområde uten store verdier (Intervju 12, part 12.1, 10.09.2015). Treffer man på viktige jordbruksområder og arealer som blir beskyttet av noen form for vern, er det ikke like ”rett frem” (Intervju 13, part 13.1, 14.09.2015)

- **Droppe KDP**

Når man slipper å gå igjennom prosessen med å lage KDP fordi alle parter er enige om hvor vegens kal gå, går det fort (intervju 2, part 2.1, 06.10.2015).

- **Der eksisterende løsning er lite attraktiv**

Folk er positive til å pusse opp områder som ingen bryr seg om (Intervju 9, part 1.2, 27.10.2015).

- **Gode selgere**

De prosjektene hvor prosjektlederne har vært flinke til å selge inn prosjekt for kommunepolitikerne, har gått fort (intervju 11, part 11.1, 10.09.2015).

- **Effektiv organisasjon**

Planlegging av prosjekt som styres gjennom en effektiv organisasjon går fort. Hvem som skal gjøre hva er her tydelig forankret i et lesbart system. Effektiv organisasjon innebærer også god dialog og åpenhet internt og med samarbeidspartnere (Intervju 12, part 12.1, 10.09.2015)

5.4. Årsaker til at planlegging av veg har tatt lang tid

Gjennom case-studie blir også følgende punkt nevnt som årsaker til at planlegging av veger har tatt lang tid:

- Når partene snakker forbi hverandre

Planprosessen stagnerer når felles dialog ikke eksisterer. Det er viktig å arbeide sammen for å unngå lokale konflikter og målkonflikter. Det gjelder alle ledd i prosessen (Intervju 1, part 1.2, 07.07.2015)

- Når parter bruker sin maktposisjon for egen vinning

Planleggingen av veger tar lang tid når lokaldemokratiet bruker sin maktposisjon for å få utredet en annen trasé enn den som planlegges bygget (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015)

5.5. Om felles eller motstridende mål i planlegging av veg

Følgende kan tydes av case-studier om felles eller motstridende mål mellom kommune og stat, stat mot stat og stat internt:

- Staten internt og stat og kommune har ikke alltid felles mål for planlegging av samferdselstiltak.
- Målene til Stat og kommune kan være ulike og dels motstridende.
- Målene internt i Staten kan være ulike og dels motstridende.
- Det kan det være krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser. Slik uenighet er en av de viktigste årsakene til at planprosessene stagnerer.

I tillegg til å bekrefte eller avkrefte tesene som har blitt formulert, har case-studiene avslørt flere faktorer som også kan sies å være årsaker til at vegprosjekt har vært raskt planlagt:

5.6. Forslag til effektiviserende tiltak

Gjennom intervju, case-studie og TEKNA-konferansen om effektive plan- og byggeprosesser er det kommet frem forslag til effektiviserende tiltak i vegplanleggingen. Noen av disse er presentert gjennom følgende punkter:

- Lavere terskel for bruk av statlig plan

Bruk av statlig plan som verktøy for planlegging av hovedveger med regionale, nasjonale og internasjonale interesser, har ofte blitt trukket frem som et virkemiddel for å korte ned planleggingstiden ved vegplanleggingen (jf. Intervju: 1,2,10,11 og 12). Det er blant annet stilt spørsmål ved hvorfor kommunen skal ha vedtaksmyndighet over en veg som skal føre trafikken mellom regioner, når kommunen er mest opptatt av å få gjennomslag for sine interesser som verken faller sammen med regionens eller statens vegansvar (Intervju 11, part 11.1, 10.09.2015).

Ved bruk av statlig plan kan nok også penger spares der det er blitt spurt i å gjøre hestehandler eller politiske kompromisser/ bytteavtaler for å smøre kommunene der de i utgangspunktet ikke er enig i planforslag.

- Formidle og samhandle

Å involvere berørte parter ved å legge til rette for god dialog og godt samarbeid kan være et viktig grep for å opprettholde fremdriften ved et prosjekt (Intervju 1, part 1.1, 07.07.2015). Gode forberedelser og bruk av planforum kan bidra til involvering og samarbeid. Her er partene nødt for å lytte til hverandre (Intervju 6 og 10, part 6.1 og 10.1, 10.08.2015 og 01.09.2015). Se kapittel 3.7 for hva som menes med god dialog.

Tidlig avklaringer og tidlig uttalelse fra berørte parter faller inn under dette punktet. Kommunen, Jernbaneverket, Fylkesmannen, arkeologer fra Fylkeskommunen etc. kan uttale seg så tidlig som det er hensiktsmessig for å ikke komme i en situasjon hvor en har planlagt på tross av andres interesser (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015).

Et tiltak for å redusere konflikter eller løse konflikter handler om å være flink til å selge budskapet. Ved å bruke prosjektsidene og media, og selge mulighetene kan en avverge konflikter som ellers ville blusset opp (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015)

(Intervju 11, part 11.1, 10.09.2015). Mediehåndtering har en del å si for formidlingen av prosjekt. Politikere leser lokalavisen men kan ha en tendens til å legge lange og tunge saksdokument til side. Hovedbudskapet kommer derfor frem i møter og media, mens de store tunge dokumentene brukes ved å svare på mer detaljerte spørsmål (Intervju 13, part 13.1, 14.09.2015).

- **Dokumentere**

Å dokumentere alt som er blitt gjort nevnes som et viktig effektiviserende tiltak. Selv om dokumentering er en tidkrevende jobb, kan en spare mye tid der det eventuelt ulmer til omkamp (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015).

- **Lage realistisk fremdriftsplan**

Å utarbeide en realistisk fremdriftsplan som tar for seg hele løpet fra A til Å er et grep som kan bidra til raskere planlegging. Å følge denne er kanskje lettere sagt enn gjort. For å få til dette må en ikke la seg avlede av uforutsette utfordringer (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015).

- **Økonomisk forutsigbarhet**

Finansiering har stor betydning for styring av hvert enkelt prosjekt. Norge er nok mer detaljstyrt fra politisk hold enn hva andre land er. Med mer langsiktige prosjektrammer og større frihet til å bruke ressurser i planfasene før prosjektet er vedtatt bygget i Stortinget, kan prosjektene gjøres klar for bygging så fort som mulig, uten venting på penger.

Full finansiering kan få ting til å rulle kjappere, for eksempel fordi det ikke vil være det samme behovet for å sette opp bom (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015, problemstilling). Lokale omkamper på grunn av vedtak om bompenger har stoppet opp flere prosjekt, for eksempel E18 gjennom Ås (Intervju 4, part 4.1, 13.10.2015, problemstilling).

- **Samordning av innsigelsesinstituttet**

Et tiltak som har vist seg å være effektivt i noen regioner er statlig samordning av innsigelser til kommunale arealplaner. Denne prøveordningen er brukt ved E18

Tvedestrand – Arendal-prosjektet. Prøveordningen legger opp til en felles prosess rundt innsigelsler. Dette har nok bidratt til bedre flyt og rask planavklaring (Intervju 1, part 1.1, 07.07.2015).

- Gode grunnundersøkelser

Variable grunnforhold krever tilstrekkelig grunnundersøkelser for å spikre linja. Man kan vinne mye tid på å gjøre en god jobb tidlig i prosessen (Intervju 11, part 11.1, 10.09.2015).

- Planlegge ”godt nok”

Å planlegge ”godt nok” er Ok, og har blitt nevnt som et viktig tiltak for å effektivisere planprosessene. En trenger ikke gjøre alt perfekt. Det er mye en skal ha gjort, og for fremgangs skyld er det lov å planlegge ”godt nok” (Intervju 1, part 1.2, 7.7.2015). Dette handler også om å planlegge smart, og legge til rette for effektive løsninger for tiden etter at vegen er ferdig bygget. Da er det viktig å hente inn rett kompetanse innen drift og vedlikehold.

- Kontinuitet og kompetanse

Dyktig ledelse er avgjørende for å gjennomføre et godt prosjekt. Statens vegvesen legger kanskje for lite vekt på kompetanse hos de som leder prosjektene. Det samme gjelder også for medarbeidere (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015). Det er også en fordel om kontinuitet opprettholdes i prosjekt. Det har blitt nevnt at det bør være en og samme prosjektleder som har ansvar for regulering, prosjektering og selve utbyggingen. Dette handler nok om at ”Den som har skoen på, kjenner best hvor den trykker”. Med ansvar for å gjennomføre et prosjekt har en kanskje ofte en helt annen drive for å få ting avklart (Intervju 11, part 11.1, 10.09.2015).

Det samme gjelder å holde kontinuitet i kontrakt med konsulent: Å bruke samme konsulent i alle tre fasene – KDP, Reguleringsplan og prosjektering. På denne måten slipper en å involvere mange nye parter i prosjektet. En unngår her å gjøre dobbelt arbeid fordi ”jobben som er gjort tidligere er så dårlig at det må gjøres på nytt” (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015)

- Organisasjon

Når fokus på effektiv planlegging kommer til det punktet hvor det eneste mål er å få frem planen, er det på tide å ansvarliggjøre organisasjonen. I tillegg til å ansvarliggjøre organisasjonen er det kanskje på høy tid å forenkle egne retningslinjer. En kan gjøre forenklinger i interne retningslinjer og prosesser (Intervju 11, part 11.1, 10.09.2015).

Behandlingstid og frister kommer også innunder dette punktet. Det må settes strengere krav til behandlingstid hos de parter som har retten til å si noe, og hver enkelt organisasjon må bli flinkere til å følge disse (Intervju 11, part 11.1, 20.09.2015). Dette gjelder også for departementet som behandler meklingsaker som ikke har ført frem, slik som ved E6 gjennom Åkersvika. Det kan ikke være greit at behandlingstiden ved en vanskelig sak er på drøye fire år i departementet.

- Bruke §3.7 i PBL

Når statlig etat etter nærmere avtale mellom partene helt eller delvis tar over oppgavene til planadministrasjonen (PBL §3-7) kan en i noen tilfeller spare tid. At statlig etat varsler planoppstart etter PBL§3-7, trekkes frem som et effektiviserende tiltak når det planlegges for rene vegprosjekt hvor det ikke skal bygges gjennom tettbygde strøk (Intervju 10, parr 10.1, 01.09.2015).

- Fjerne kommunal høringsinstans?

Enkelte har sagt at det enkleste ville være å fjerne den kommunale høringsinstansen, slik det ble påstått i et av intervjuene: ”Hadde Staten fortsatt å bare planlegge uten å spørre ”gud og hvermann” så hadde jo planleggingen kunnet gå fortere.” (Intervju 4, part 4.1, 13.10.2015). Det som kan være realistisk å se for seg, er kanskje en mer forutsigbar prosess, hvor høringen bare skjer en gang, og ganske tidlig.

Istedenfor å fjerne det lokale nivået – som jo ville vært den raskeste og enkleste måten å planlegge fort på, så kan man si at Staten må betale mer og bestemme mer. Dette vil for eksempel si å fullfinansiere prosjektet, og ikke kreve bompenger slik som er tilfelle ved E18 i Ås. Hadde Staten kommet opp med nok penger, så hadde det ikke

vært det samme behovet for å sette opp bom. Da ville man sluppet utfordringen med et lokalt vedtak i forhold til bompenger som kan være krevende å få til.

Istedenfor å si at det skal bli statlig plan, kan noen fra statlig side med forankring i regjeringen fremme et eller to planforslag som kommunen kan velge mellom. Da kan man si ”velg et av disse alternativene, for et av de to alternativene blir det. Veg blir det uansett, så dere må vedta noe eller så kommer vi til å bestemme”.

Kapittel 6. Diskusjon

6.1. Vegprosjekter utført raskt

6.1.1 Kjennetegn

Bekreftelsene på tese 1.1., 1.2 og 1.3. om hva som kjennetegner de vegplanprosjektene som har vært raskt utført de siste 10 år, indikerer at kjennetegn ved raske vegprosjekter er at:

- De har få målkonflikter
- Det er enighet om prosjekt og trasé
- De har gode planer
- Kompetente medarbeidere
- De har god medvirkning og god dialog

6.1.2 Spørsmål ved spørsmålsstillingen

Samtidig stiller noen av respondentene, særlig fra fylkesmannen, et motspørsmål til selve spørsmålsstillingen om hvorfor vegplanlegging skal utføres så raskt. Poenget deres er at det bør bli utført i det riktige tempoet, på en slik måte at man får fram den rette løsningen med hjelp av en riktig mengde ressurser. Hastverk er lastverk, og med for stort fokus på hastverk, kan man komme til å velge løsninger som ikke er de rette i et langsiktig perspektiv, for eksempel dersom medvirkningen uteblir. Det rette her må vel være den gyllende middelvei, verken hastverk/lastverk eller planlegging med store forsinkelser.

6.1.3 Drøfting av tiltak knyttet til raske vegprosjekt

- **Formidle, samhandle og ha tidlig medvirkning**

Å opprettholde god dialog mellom berørte parter er et utelukkende positivt tiltak som kanskje er lettere sagt enn gjort. Dette kan bety å vise de berørte partene (kanskje aller viktigst kommunen) hva som er visten med prosjektet. Hva er formålet for storsamfunnet og hva er mål for kommunen? Det er nok en fordel for forslagsstiller å formidle konsekvensene av at det ikke blir konkludert, og ut i fra dette prøve å enes.

God dialog kan også opprettes gjennom involvering. Fordeling av arbeidet og å avtale milepæler tidlig i prosessen kan være noen måter å skape samhandling mellom organisasjonene. Å gi mulighet for å skape et tillitsforhold mellom Stat og kommune hvor åpenhet er en viktig spillebrikke for å opprettholde et godt samarbeid (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015).

Det er også viktig å skille mellom prosess og realitetskonflikter. Man kan ikke bli enige om alt, allikevel må det konkluderes. Da må man vite når det er tid for å konkludere. Klarer ikke lokaldemokratiet å fatte vedtak på bakgrunn av foreslåtte planer, må man være klar over at det også er lang saksbehandlingstid i departementet. De konfliktfylte sakene blir ekstra lange når det først tar lang tid lokalt, så i departementet (Intervju 13, part 13.1, 14.09.2015).

- Gode grunnundersøkelser

Gode grunnundersøkelser er svært viktig for ikke å nettopp gå på en smell i senere tid. Det er et komplisert arbeide som krever tid og kompetanse. Dersom det gjøres en dårlig jobb ved grunnundersøkelsene kan man risikere å ha planlagt å bygge en veg i spesielt krevende eller utsatte områder. Alternativet til å gjøre en grundig jobb i tidlig fase kan føre til full stopp i et prosjekt. Derfor er det avgjørende å gjøre en god jobb til å begynne med.

- Planlegge "godt nok"

Kvalitetssystem, normaler, retningslinjer, maler og øvrig styring av planleggingen blir kontinuerlig fornyet for å gjøre planhverdagen enklere for de som arbeider med konkrete prosjekt. Systemene som blir brukt er med på å styre hva som utredes, at det ikke gjøres for lite, men heller ikke for mye (Intervju 12, part 1.1, 10.09.2015). Det er viktig å ikke slurve når jobben gjøres. Dersom jobben blir gjort for fort, kan man gå på en smell i senere tid. Samtidig bør man unngå å planlegge for detaljert for tidlig, på løsninger som kanskje ikke blir realisert.

- Kontinuitet og kompetanse

Å ha de samme ledere og medarbeidere i hele prosjektet gjennom flere faser, er blitt trukket frem som positivt ved planlegging av veger. Dette er med på å skape trygghet blant partene og det er lettere å opprettholde et godt samarbeid på tvers av og internt i organisasjonene. Dessuten gir dette en kontinuitet i kompetansegrunnlaget hos medarbeiderne. Kontrakt med det samme rådgivende ingeniørfirmaet i alle tre fasene gjør også at færre må sette seg inn i det samme prosjektet.

Det diskuteres om det skal legges til rette for et nytt system som skal gjøre det lettere å kartlegge og vise sin kompetanse (ref. Tekna-konferansen).

- Organisasjon

Det arbeides med å tilrettelegge og utvikle kvalitetssystem og metoder som en skal jobbe etter i Statens vegvesen. Disse systemene skal gi mest mulig effektiv planlegging. Det legges vekt på at konseptet skal være lett å forstå. Det skal være lett å forstå hva hvem skal gjøre når det for eksempel skal utarbeides en reguleringsplan. Det skal være lett å finne frem til hvem som har hvilke roller, og hva som skal gjøres i hvilken rekkefølge.

- Lage realistisk framdriftsplan

Å lage og følge en realistisk fremdriftsplan vil kunne føre til at prosjekt fullføres på tiden. Dette er et tiltak som mer eller mindre er brukt ved de fleste vegplanprosjekt, men fremdriftsplanen blir i sjelden grad fulgt (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015). En årsak til dette kan være at fremdriftsplanen er urealistisk eller at en sitter med en holdning om at ”det tar den tiden det tar”. Å lage realistiske fremdriftsplaner og sette strengere krav til gjennomføring kan bidra til raskere vegplanlegging. Konkret prosjektbestilling med klare mål, god prosjektstyring og tett oppfølging fra prosjekt- eller planleggingsleder kan være til god hjelp her. Ulempen i dagens regime er imidlertid at slike fremdriftsplaner ikke er bindende for kommunen som er vedtaksmyndighet. Risikoen for byggherren er alltid å måtte vente på politiske vedtak.

- Dokumentere

Å ta seg tid til å dokumentere og arkivere den jobben som er gjort kan bidra til spart tid ved at en slipper omkamper i senere faser ved et prosjekt. Når konsekvenser og årsak/ virkning er dokumentert er det greiere å avvise motforslag dersom dokumentasjon kan legges fram for hvorfor et alternativ har blitt kastet tidligere. Dette bekreftes gjennom Intervju 2 part 2.1, som har arbeidet aktivt for å opprettholde et utfyllende dokumentarkiv for E18 gjennom Ås kommune.

6.2. Når planprosessen stagnerer

6.2.1 Kjennetegn

Bekreftelsene på tese 2.1.,2.2 , 2,3 og 2.5, om hvor i planprosessen det stagnerer i planleggingen av vegtiltak som har tatt lenger tid enn planlagt, indikerer at planprosessen stagnerer når:

- Kommunen ikke vil ha vegen
- Når partene skifter mening
- Når det mangler finansiering
- Når det blir dobbeltarbeid pga. skiftende kommunestyre

Samtidig er ikke tese 2.4 bekreftet om at plansystemet er for komplisert. Dette spørsmålet kunne jeg med fordel kunne ha spurt mer om for å få en tydeligere bekreftelse eller avkreftelse av påstanden. Siden ingen har trukket dette frem som et problem, vil jeg imidlertid her anta at dette ikke er den største forsinkende faktor for vegplanleggingen.

Det bekreftes at det er krevende å forene nasjonale og lokale mål. Bekreftelsene på tese 3.1.,3.2 og 3.3, om felles mål for planlegging av samferdselstiltak, indikerer at Staten internt og Stat og kommune ikke alltid har felles mål for planlegging av samferdselstiltak og at det er ulike og dels motstridende mål og interesser. Dette kan gjøre det krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser.

6.2.2 Drøfting av tiltak knyttet til å unngå stagnasjon av vegprosjekter

- Forutsigbar finansiering

Pengemangel gjør at en ikke har midler til å igangsette eller fullføre planarbeidet (Intervju 3, part 3.1, 21.09.2015). Dette er i dag en av hovedårsakene til at mange prosjekt står på vent. For de prosjektene der ulykkesstatistikken er høy eller eksisterende løsning er uakseptabel, er stans i planprosess eller utbygging på grunn av pengemangel svært frustrerende for de involverte partene som ønsker å se vegen bygget.

En løsning på problemet kan være full finansiering for en hel strekning fra start til slutt. Dette kan få ting til å rulle kjappere. Da slipper en å gå gjennom KS2 ved hvert delprosjekt (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015).

Det er blitt sagt at mindre bruk av bomringer, som brukes for å betale ned lånefinansiert veg, vil kunne gi en mer effektiv planprosess. Da slipper en den lokale motstanden mot vedtak om bomring. En slik løsning vil imidlertid kreve høyere bidrag i fra statsbudsjettet. En annen ulempe ved bruk av lånefinansiering er at det koster noe mer enn å bruke penger fra statsbudsjettet, da lånte penger som kjent betyr at rentene løper.

Hovedårsaken til at det nye vegselskapet er opprettet er at man ønsker å prøve ut en modell hvor en har større frihet og kan prioritere over flere år. Her har forslagsstiller mulighet til å investere nødvendig beløp i konkrete prosjekt, for å få et prosjekt planlagt og bygget i en rask prosess. Dette innebærer at ethvert prosjekt som planlegges bygget under det nye vegselskapet skal være sikret finansiering fra start til slutt. Det blir spennende å se hvordan dette vil virke i praksis. Også vegselskapet er avhengige av årlige bevilgninger. Det er sagt at de skal få 5 mrd kr hvert år (Intervju 13, part 13.1, 14.09.2015). Vegselskapet vil da sannsynligvis finansiere utbygging via lån. Om dette skal nedbetales ved hjelp av bompenger er uklart.

Et annet spørsmål har vært om en slik form for offentlig privat samarbeid vil gå på bekostning av vegenes kvalitet. En fersk rapport i fra Høyskolen i Oslo og Akershus viser at to av tre OPS-veger med lånefinansiering og langsiktig driftsansvar viser

dårligere kvalitet med ujevnheter, dekkeskader og tilstandsutvikling enn ved veger som driftes av Statens vegvesen. Rapporten viser at det viktigste parameter har vært spordybdeutvikling (Offentlig privat samarbeid, 1.10.2015), som vil si at det er et hyppigere fremkomst av slitasjespor i vegbanen ved veger bygd og/ eller vedlikeholdt gjennom OPS. Dette er heller et spørsmål om hvordan de tekniske forskriftene blir fulgt og om riktig vegstandard blir oppgitt i prosjektering av veg.

- Fjerne kommunal høringsinstans

Å fjerne kommunal høringsinstans har blitt nevnt som et effektivt tiltak for å legge til rette for rask planlegging. En slik drastisk endring er nok vel dramatisk for vårt demokratiske styresett. Samhandling og demokratiske prosesser står sterkt i vår måte å styre og handle på i Norge, så at kommunen skal få ha noe å si i planleggingen er vel selvsagt. Det at det skal være mye demokrati og medvirkning, og at nærmeste nabo skal involveres er i tråd med vår tid.

Det har vist seg at når en prøver å gjøre et minimum av medvirkning, så kan det virke mot sin hensikt. En kan tro at en sparer tid, men må plutselig rykke tilbake til start på grunn av feil eller mangler. Derfor kan en si at medvirkning også er viktig for å effektivisere (Intervju 12, part 12.1, 10.09.2015). Argumenter for økt bruk av Statlig plan gir her et alternativ til å fjerne den kommunale høringsinstansen helt. Da forsvinner kommunens rett til å fatte vedtak, men samhandlingen og medvirkningen består.

Lavere terskel for bruk av statlig plan

Bruk av staten som vedtaksmyndighet ved planlegging av veger som strekker seg over flere kommuner, blir nevnt som et av mange tiltak for å korte ned planleggingstiden. Den nye regjeringen har gitt uttrykk for at de i større grad vil bruke statlig plan i fremtiden (Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt, 26.11.2015, s. 10). Hvis dette er tilfelle vil spørsmålet som videre dukker opp være: Når og hvor skal man bruke statlig plan? Er det først når situasjonen har spisset seg og to kommuner har kranglet i uminnelige tider, eller skal man ta avgjørelsen allerede ved planoppstart? Skal man vente helt til kommunene går

egne løp som ikke har noe med kompensasjon for ulemper, beboerplager og liknende å gjøre?

Det er først når man kommer i slutfasen av et prosjekt at bruk av Statlig plan vil ha betydning for planleggingstiden. Ved å vente med å vedta bruk av Statlig plan til konfliktene spisser seg, vil man tape tid mens man venter på vedtak i fra departementet. Med dette kan en argumentere for bruk av Statlig plan allerede ved planoppstart.

Med statlig plan vet du at du får vedtaket. Da er det ikke lenger fare for at kommunene nekter å vedta forslag. Det kan utgjøre en forskjell. Utfordringene med å bruke statlig plan er at kommunen kan få et dårligere eierforhold til planen enn ellers (Intervju 13, part 13.1). Det er mulig at denne type politisk signal kan ha en betydning psykologisk – som kan bidra til at vi får en raskere framdrift, men konfliktene blir ikke borte selv om det er statlig plan.

Om E18 gjennom Ås kommune har det blitt sagt at ”*hadde vi brukt statlig plan til å begynne med hadde nok vegen stått ferdig i dag (reguleringsplan er her enda ikke vedtatt). Vi vet ikke om statlig plan er løsningen over alt, men akkurat her hadde det nok gått forttere og løsningen hadde nok vært den samme som vi er kommet frem til i dag (Intervju 2, part 2.1, 06.10.2015)*”.

I brev i fra Vegdirektøren til Ås kommune beskrives tre alternative løsninger når Ås kommune ikke ville vedta kommunedelplan for Holstad – Nygårdskrysset. Disse tre alternativene er:

1. Ås kommune behandler saken på nytt og vedtar KDP

Med denne løsningen kunne arbeidet med reguleringsplan starte ved årsskifte 2012/2013.

2. Det tas i bruk statlig plan

Med denne løsningen kunne arbeidet med reguleringsplan starte etter at det var fattet nødvendige vedtak i departementene. Denne løsningen ville forsinke prosessen ytterligere.

3. Regjeringen endrer sitt vedtak av KVVU fra 2009

Med denne løsningen måtte det regnes 6-18 måneder behandlingstid i departementet før en ny KVVU-bestilling foreligger. Det samme gjelder påfølgende KDP. I tillegg måtte det påregnes 6-12 måneder i behandlingstid mellom prosessene. En slik løsning ville forsinke prosjektet E18 Akershus med minst 5 år, og ville ha en kostnadsramme på mellom 10-20 millioner kr (se vedlegg 2, "Brev fra vegdirektøren til Ås kommune").

Uavhengig av hvor, når og hvordan Statlig plan skal brukes for planlegging av veger, er det viktig å ha med seg at de samme saksbehandlingsreglene gjelder for Statlig plan som for ordinær planlegging etter PBL. Du kommer ikke unna medvirkningsprosessen, og de samme konfliktene dukker opp om en vil bygge over LNF-områder, kultur, miljø, vann etc. En viktig forskjell er at Statlig plan slår ut alle innsigelser (KMD – Statlig plan, 2015).

Samordning av innsigelsesinstituttet

Statlig samordning av innsigelsesinstituttet legges frem som en stor styrke for noen vegprosjekt, for eksempel for E18 mellom Tvedestrand og Arendal. Men til tross for at statlig samordning har vist seg å være effektivt i noen regioner, er ikke alle fagmyndigheter enige om at dette er nødvendig for alle regioner. Den skepsisen som har kommet frem av intervju i denne masteroppgaven kan komme av at vedkommende myndighet ikke ønsker å ta stilling til å måtte velge bort egne innsigelser når for eksempel jordvern og miljøvern står opp mot hverandre. En annen årsak kan være at vedkommende myndighet er godt vant med eksisterende løsning og ikke ønsker å endre praksis som for dem er tilfredsstillende.

Bruke PBL §3-7

Å overføre planforberedelse til statlig eller regional myndighet ved å ta i bruk Plan- og bygningslovens §3-7 i planleggingen, kan i følge part 10.1 gi besparelser i planleggingstiden (Intervju 10, part 10.1, 01.09.2015). Dette har blitt nevnt som et effektiviserende tiltak på bakgrunn av at statlig eller regional myndighet har bedre kompetanse og ressurser til å ta på seg oppgaven om å organisere planarbeid og utarbeide planforslag. Vanlige regler om behandling og rettsvirkning av

vedkommende plantype gjelder også for planlegging etter denne paragrafen. Derfor vil dette kun gi besparelser der kommune har mindre kapasitet, erfaring eller kunnskap til å planlegge etter loven.

Kapittel 7. Konklusjon

I utvalget av case-studier er det kun ett case av den kategorien som har utført planleggingen raskt. Det kan derfor ikke gis noen direkte og bred karakterisering av raske planleggingsprosjekter. De bekreftende svarene på spørsmål til tese 1.1., 1.2 og 1.3 fra de 13 intervjuobjektene indikerer imidlertid at kjennetegn ved raske vegprosjekter er at:

- De har få målkonflikter
- Det er enighet om prosjekt og trasé
- De har gode planer
- De har kompetente medarbeidere
- De har god samhandling gjennom medvirkning og god dialog
- De har finansiering

Nedenfor følger en samlet oversikt over de svar som oppgaven peker på, knyttet til spørsmålet om hvorfor planleggingen av vegtiltak tar lenger tid enn planlagt.

Planlegging av veg tar lenger tid enn planlagt når:

1. Kommunen vil ikke ha vegen bygget
2. Kommunen er uenig med forslagsstiller om hvor vegen skal gå
3. Interessesmotsetninger gjør det umulig å komme til enighet gjennom mekling
4. Sene høringsuttalelser og innsigelser har forsinket vegprosjektet betydelig
5. Den medvirkende biten kan være et forstyrrende element dersom kommentarer kommer for seint i planfasen. For å unngå forsinkelser som følger av dette burde alle berørte parter være tidligere ute på banen
6. Holdninger til framdrift og sluttdato har en tendens til å være: ”det tar den tiden det tar”. Uten konkrete mål for når tiltaket skal være ferdig og hva hovedmålsettingen for tiltaket er arbeider man kanskje ikke like fort som en kan og har kapasitet til?
7. Finansiell usikkerhet. Manglende finansiering har gjort at planlegging av vegprosjekt har stoppet opp. I tillegg har finansieringsbiten muligens en

forsinkende effekt da samferdselstiltak gjennomføres over de årlige statsbudsjettene.

8. Staten internt og stat og kommune har ikke alltid felles mål for planlegging av samferdselstiltak. Målene kan være ulike og dels motstridende. Det kan det være krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser. Slik uenighet er en av de viktigste årsakene til at planprosessene stagnerer.

Avslutningsvis vil jeg liste opp de tiltak som undersøkelsene peker på at kan bidra til å korte ned planleggingstiden ved planlegging av hovedveger:

- 1) God formidling og samhandling
- 2) Tidlig medvirkning
- 3) Planlegge ”godt nok”
- 4) Foreta gode grunnundersøkelser
- 5) Lage realistisk framdriftsplan og sørge for at tiltakshaver (byggherre) og vedtaksmyndighet følger denne
- 6) Gjennomgående ledere og medarbeidere på prosjekt
- 7) Rett kompetanse i alle ledd og pålitelig byggherreorganisasjonen
- 8) Kontrakt med samme rådgivende ingeniør i alle tre faser
- 9) Dokumentere alt som er blitt utredet i alle ledd i planprosessen
- 10) Økonomisk forutsigbarhet og aller helst full finansiering fra start til slutt
- 11) Samordning av innsigelser
- 12) Tidlig bruk av Statlig plan der en kan anta at konfliktnivået blir høyt mellom kommuner
- 13) Bruke PBL §3-7 i planlegging. La Statens vegvesen overta de oppgavene som planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag (PBL§3-7)
- 14) Legge til rette for drift og vedlikehold

Kapittel 8. Kildehenvisning

8.1. Litterære kilder

- Aksnes, Lars (28.09.2011) ”Mer effektiv vegplanlegging” Norge: Aftenposten
- Aven, Terje ”Samfunnssikkerhet” (2004) Oslo: Universitetsforlaget
- Bjørnland, Dag (1989): Veggen og samfunnet. Oslo: Vegdirektoratet)
- Boge, Knut et al. (2005) ”Norsk vegpolitikk etter 1960, stykkevis og delt?” Oslo: Cappelen
- Brekke, Nils Gerg (1993) ”Kulturhistorisk vegbok” Bergen: Hordaland
- Flack, Sverre (08.02.2011) ”Planlegging – Quo vadis?” Tromsø: NKF
- Forester, J. (2006) “Making participation work when interests conflict” Journal of the American Planning Association: , pp. 447-457
- Flyvberg, Bent (2006) ”five misunderstandings about Case-study” Sage Publications Fylkeskommune ”Effektivisering av planlegging. Forprosjekt” (April 2012)
- Gundersen, Rebekka (2015) ”Samspillet mellom Statens vegvesen og kommunene i planlegging av hovedveger” NTNU: Trondheim
- Johansson, Rolf (2000) ”Om abduktion, intuition och syntes” Nordisk Arkitekturforskning
- Kleven, Terje et al. (1998) ”Planlegging og handling” Kommuneforlaget As: Norge
- Lindblom, C. (1959) ”The science of «Muddling Through» Public Administration Review 19: , pp. 79-88
- Palmstrøm, Nilsen, Pedersen og Grundt ”Riktig omfang av undersøkelser for berggrunn” (2003) Vegdirektoratet: Oslo p. 4
- RIF Knutsen, Sverre (2009) ”Veier til modernisering” Oslo: Pax Forlag
- Thomas, G (2011) ”A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure” UK: University of Birmingham
- Vegdirektoratet (2012) ”Styring av vegprosjekter; håndbok 151” Oslo: Vegdirektoratet pp. 6-8
- Vegdirektoratet (2014a) ”Oversiktsplanlegging: veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven; håndbok V710”, Oslo: Vegdirektoratet. p. 146

Vegdirektoratet (2014b) ”Styring av vegprosjekter; håndbok R760” Vegdirektoratet: Oslo p. 2

Yin, R. (1994) “*Case study research: Design and methods* (2nd ed.)” Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

Yin, Robert K (1994) ”Case Study Research” London: Sage Publications

8.2. Digitale kilder

Andersen, Gisle ”Kvalitative intervjuundersøkelser” (30.09.2015)[online] url: <http://ndla.no/nb/node/57095>

”ASFINAG i Østerrike” (31.oktober2013) [online] - url: http://www.tu.no/samferdsel/2013/10/30/norges-nye-veiforbilde-har-2178-km-motorvei-93-mrd.-i-gjeld?utm_source=newsletter-2013-10-30&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter

”De 3 viktigste utfordringene innen samferdsel” (8.03.2013) [online] –url: <http://www.nvfnorden.org/library/Files/Utskott-och-tema/Strategist-planering/Moten-och-protokoll/Nordiske-moten/Utskottsmotet-i-Lillehammer-8.-9.4.2013/Norge.pdf>

”Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt” (26.11.2015) [online] url: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8c4327c1a883403f8d40a53b7a702720/effektiviseringavplanprosesser.pdf>

”Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser” (2012) [online] –url: <http://www.rif.no/media/1413/rifs-innspill-til-effektivisering-av-plan-og-beslutningsprosesser-2.pdf>

”E18 Tvedestrand – Arendal” (23.11.2015) [online] -url: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e18tvedestrandarendal>

”E18 Tvedestrand – Arendal” (23.11.2015) [online] -url: http://www.vegvesen.no/Europaveg/e18tvedestrandarendal_oversiktskart

” E18 Østfold” (13.11.2015) [online] <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold>

” E18 Østfold” (13.11.2015) [online] http://www.vegvesen.no/_attachment/898630/binary/1035894?fast_title=E18+%C3%98rje-Vinterbro-brosjyre.pdf

”E6 Kolomoen – Moelv” (24.11.2015) [online] –url: <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6kolomoenmoelv>

”E6 Biri – Otta” (23.11.2015) [online] –url:
http://www.vegvesen.no/_attachment/522008/binary/978878?fast_title=Framdrift+E6+Ringebu-Otta.pdf

”E6 Ringebu-Otta” (10.10.2015) [online] –url:
<http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6biriotta/e6ringebuotta>

”E6 Stange grense – Ringsaker grense i Hamar kommune” (25.11.2015) [online] url:
http://www.vegvesen.no/_attachment/514201/binary/828793?fast_title=Kommunedelplan+Hamar.pdf

”Fakta om E18 Akershus grense – Vinterbro” (13.10.2015) [online] - url:
http://www.vegvesen.no/_attachment/372696/binary/636640?fast_title=Harde+fakta+om+E18+og+planarbeidet+i+Follo.pdf

”Generalisering” (21.11.2015) [online] url: <https://snl.no/generalisering>

”Hamar kommune – innsigelse” (25.11.2015) [online] –url:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2013/hamar_kommune-nnsigelse_til_kommunedelplan.pdf?id=2115719

”Hva kjennetegner en god dialog?” [online] (19.11.2015) url:
<http://isammeverden.cappelendamm.no/aktivitet.html?tid=1270251&sek=1150592>

”Hvordan generalisere fra case-studier?” (21.11.2015) [online] –url:
<http://www.uio.no/studier/emner/hf/imk/MEVIT3335/v05/undervisningsmateriale/foresles8.pdf>

”Innsigelser skal samordnes i flere fylker” (22.12.2014) [online] - url:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innsigelser-skal-samordnes-i-flere-fylker/id2356840/>

Jensen, Roar Midtbø ”Effektivisering av planlegging” (02.09.2015) [online] –url:
http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Prosjektering+og+bygging/Bransjekontakt+og+nettverk/Bransjekontakt+2011/_attachment/258804?_ts=1321ad50e38

”KMD – Statlig plan” (2015) [online] –url:
https://www.regjeringen.no/contentassets/12147376e575403aa3fa3eed2c851a87/flottr_e_statlig_plan.pdf

”Kommunedelplan” (12.11.2015) [online] url:
<https://www.trondheim.kommune.no/arealdel/>

”Kvalitative intervjuundersøkelser” (30.09.2015) [online] url:
<http://ndla.no/nb/node/57095>

”KS2” (11.11.2015) [online] -url:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/statlig-oekostyring/ks2.pdf>

”KVU og KS1” (10.11.2015) [online] - url:

[http://www.vegvesen.no/fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVU\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVU)+og+(KS1))

Miljøverndepartementet (2011) [online] –url:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf>

”Naturmangfold” (29.09.2015) [online] –url:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/id1298/>

”NDLA Norgeskart” (23.11.2015) [online] <http://ndla.no/nb/node/131258>”NIMBY”

(23.11.2015) [online] url: <http://dictionary.reference.com/browse/nimby>

”NTP: Nasjonal transportplan 2014-2023: 50 prosent økning” (12.04.2013) [online] –

url: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ntp-nasjonal-transportplan-2014-2023-50-/id722816/>

”Offentlig ettersyn av forslag til reguleringsplan for ny E18 Tvedestrand – Arendal”

(25.11.2015) [online] –url:

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMAA/Plan%20og%20bygg/Arealforvaltning/2014/Uttalelse%20ny%20E%2018%2017.3.14.pdf>

”Offentlig privat samarbeid - Regjeringen skulle spare penger på offentlig-private

veier – får slakt” (1.10.2015) [online] –url:

<http://www.tu.no/samferdsel/2015/04/10/regjeringen-skulle-spare-penger-pa-offentlig-private-veier---far-slakt>

”planlegging” (29.09.2015)[online] –url:

<http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging>

”Planlegging etter pbl” (2009) [online] -url:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf>

”Prosjekt E6 Biri-Otta” (25.11.2015) [online] –url:

http://www.vegvesen.no/_attachment/492551/binary/799732?fast_title=E6+Ringebu-Otta%3A+Tiltak+på+avlastet+lokalvegnett+-+forstudie.pdf

”Raskere planlegging og mer effektiv gjennomføring” (1.10.2015) [online] –url:

<http://nome.hoyre.no/Hoyre/Aktuelt/Arkiv/Raskere-planlegging-og-mer-effektiv-gjennomføring>

”Regjeringen lanserer nytt vegselskap” (09.11.2015) [online] url:

<http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/04/14/0930/Transport/regjeringen-lanserer-nytt-veiselskap>

” Ringebu vil endre vedtatt E6-trasé” (24.11.2015) [online] –url:

<http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6biriotta/Nyhetsarkiv/ringebu-vil-endre-vedtatt-e6-trasé>

”Skog og landskap” (23.11.2015) [online] –url:
http://kilden.nibio.no/?X=7334000.00&Y=400000.00&zoom=0&lang=nb&topic=arealinformasjon&bgLayer=graatone_cache

”Strukturerte individuelle intervjuer” (30.09.2015) [online] – url:
<http://www.imdi.no/no/brukerundersokelser/Kapittel-5/51-Strukturerte-individuelle-intervjuer/>

Statistisk sentralbyrå ”Statistisk årbok for Norge, 69. Årgang 1950” (30.09.2015a) [online] url: <http://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/1950.pdf> 170 s

Statistisk sentralbyrå ”Nøkkeltall for befolkning” (30.09.2015b) [online] -url:
<https://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall>

SNL ”Samferdsel i Norge” (30.09.2015) [online] –url:
https://snl.no/Samferdsel_i_Norge

”SVV nyhetsarkiv E6 Biri – Otta” (10.10.2015) [online] - url:
<http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6biriotta/Nyhetsarkiv?antallTreffPerSide=20&offset=0>

Teknisk ukeblad ”Nytt vegselskap får 130 milliarder” (30.09.2015) [online] –url:
<http://www.tu.no/samferdsel/2015/04/14/nytt-veiselskap-far-130-milliarder---disse-veiene-skal-prioriteres>

Tørresen, Jim (2005) [online]–url:
<http://heim.ifi.uio.no/matsh/Master/Ressurser/TipsJim.pdf>

Øksenholt, Kjersti Visnes ”Fremtidens transportsystemer” [online] –url:
http://www.nvfnorden.org/library/Files/Utskott-och-tema/Utformning-av-vagar-och-gator/NVF%20Stockholm_Fremtidens%20transportsystemer.pdf

Intervjufreferanser

Finnes i utrykte vedlegg

Intervju 1	(07.07.2015)
Intervju 2	(06.10.2015)
Intervju 3	(21.09.2015)
Intervju 4	(13.10.2015)
Intervju 5	(04.11.2015)
Intervju 6	(10.08.2015)
Intervju 7	(22.10.2015)
Intervju 8	(08.10.2015)
Intervju 9	(27.10.2015)
Intervju 10	(01.09.2015)
Intervju 11	(10.09.2015)
Intervju 12	(10.09.2015)
Intervju 13	(14.09.2015)

Kapittel 9. Trykte vedlegg

9.1. Intervjuguide

Annika Nordbye Rundberget
annikarundberget@live.com

Masteroppgave i By- og regionplanlegging
Institutt for landskapsplanlegging
NMBU - Ås

” Effektivisering av vegplanlegging ”

BAKGRUNN

Tidkrevende vegplanlegging har fått oppmerksomhet og stor mediedekning de siste årene. Media sammenlikner norske vegprosjekter med utenlandske og mener Norge skiller seg ut med langsom fremdrift og dyre prosjekter. Den gjennomsnittlige planleggingstiden for større vegtiltak i Norge er på over 10 år. Plan- og bygningsloven gjør det mulig å halvere denne tiden uten at det foretas lovendring. Så hvorfor tar det så lang tid i mange prosjekter, og raskt i noen?

Med denne oppgaven ønsker jeg å sette lys på samferdselssektorens erfaringsmessige tidkrevende planlegging og finne suksesskriteriene ved de prosjektene som har hatt god fremdrift. Jeg vil finne ut hvordan fremtidig vegplanlegging kan foregå raskere – innenfor plan- og bygningslovens rammer.

Jeg har studert en rekke vegprosjekter med lang og kort planleggingstid over hele landet, og har gjort dypdykk i fire prosjekter som har utmerket seg med rask og langsom planleggingstid. Med dette har jeg forsøkt å finne årsakene til hvorfor noen prosjekter har hatt lang planleggingstid, men først og fremst suksessfaktorene ved de prosjektene som har vært planlagt raskt.

Masteroppgaven skrives på NMBU, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, på Ås. Oppgaven er på 30 poeng er levert innen fristen 15. desember 2015.

Intervju vil ikke bli publisert av hensyn til pågående saker og personvernopplysninger. Med mindre annet er avtalt vil informant bli anonymisert der det er aktuelt å henwise til hva som er blitt sagt, eller sitere vedkommende.

INTERVJU

Med dette intervjuet vil jeg komme frem til svar på hovedproblemstillingen:

Hvilke tiltak kan bidra til å korte ned planleggingstiden ved planlegging av hovedveger?

Samt underproblemstillinger:

- 1. Hva kjennetegner vegplanprosjektene som har vært raskt utført de siste 10 år?*
- 2. Hvor er det planprosessen stagnerer i planleggingen av vegtiltak som har tatt lenger tid enn planlagt?*
- 3. Har staten internt og stat og kommune felles målsetting for planlegging av samferdselstiltak eller er det krevende å forene nasjonale, internasjonale og lokale interesser?*

11 SPØRSMÅL

1. Navn på kommune og vegprosjekt/ vegstrekning:
2. Har planprosessen bak utbyggingen av dette prosjektet vært spesielt effektiv eller tidkrevende?
3. Hvor lang tid har det tatt å planlegge strekningen - fra planstart til "spaden settes i jorda"?
4. Kan du gi en skisse av hvilke faser prosjektet har vært igjennom?
5. Kan du opplyse om fremdriften i prosjektet?
6. Kan du peke på hvilke faser i fremdriften som det har vært størst usikkerhet ved?
7. Ved hvilken/hvilke faser i planleggingen har det oppstått utfordringer som har forsinket planprosessen?
8. Hvordan har du opplevd samarbeidet med andre parter i denne saken?

9. Opplever du at det har vært krevende å forene lokale interesser med de nasjonale ved dette prosjektet?
10. Har du innspill til hvordan planleggingstiden kunne vært kortet ned ved dette prosjektet/ ved andre prosjekter?
11. Har du andre kommentarer/ innspill som kan være nyttige for denne oppgaven?

9.2 Brev fra Vegdirektøren til Ås kommune



Statens vegvesen

Ås kommune
Skoleveien 1
Postboks 195
1431 ÅS

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/innvalgsnr:
Hans Silborn - 22073031

Vår referanse:
2010/101749-206

Deres referanse:

Vår dato:
24.08.2012

E18 Akershus grense - Vinterbru. Godkjenning av kommunedelplan

Vi viser til kommunens vedtak vedrørende kommunedelplan for E18 Akershus grense – Vinterbro som vi ble underrettet om i kommunens brev datert 2. juli 2012. Vi viser også til møtet i Ås rådhus 21. august 2012 der vedtaket ble diskutert.

E18 er en viktig hovedferdselsåre mellom Norge og Sverige, og det er et nasjonalt mål å utvikle denne ved å bygge ny E18 fra Riksgrensen til Vinterbro. Hovedmålet er økt trafikkikkerhet og framkommelighet på strekningen. Det har lenge vært faglig og politisk enighet om at dagens veg må utbedres for å oppnå dette.

Arbeidet med kommunedelplan (KDP) for strekningen gjennom Ski og Ås startet opp i 2003/2004, men ble stoppet i 2007 da det var uenighet om hvilke alternativer som skulle utredes videre. Saken ble oversendt Samferdselsdepartementet som besluttet å gjennomføre en konseptvalgutredning (KVU). Regjeringen fattet på dette grunnlag følgende vedtak i 2009:

- Det bygges smal 4-feltsveg fra Knapstad til Retvedt
- Fra Retvedt til Vinterbro blir konseptene 1a (2 felts veg i eksisterende trase), 1b (utbedring i dagens trase til fire felt) og 3a (ny fire felts veg nær eksisterende veg) videreført i arbeidet med kommunedelplan
- Konseptene 3b, 4a og 4b forkastes

Arbeidet med kommunedelplanen ble på bakgrunn av dette gjenopptatt i 2010, og det ble laget et planprogram som ble vedtatt i Ås kommune i 2011. Kommunedelplanen ble oversendt kommunen for sluttbehandling 24.05.2012.

Ås kommune behandlet saken 20.06.2012 og fattet følgende vedtak:

«Kommunedelplan med konsekvensutredning for E18 Akershus grense – Vinterbro, datert 24.05.2012 vedtas hva gjelder strekningen fra Ski grense til Holstad, med alternativ 3A-4 som fremtidig korridor. **Kommunedelplanen vedtas ikke for strekningen Holstad til Nygårdskrysset.** Dette bør skje etter avklaring av

Fylkesutvalgets forslag om at fremtidig veg bør gå i strekningen Holstad – Vassum og tilsluttes ny 4-felts Oslofjordforbindelse.»

Til tross for regjeringens vedtak og kommunes eget vedtak av planprogram, har altså kommunen valgt å ikke vedta store deler av planen. Statens vegvesen kan derfor ikke gå videre med regulering nå. Dette fører til at planarbeidet stopper helt opp. Som kjent er strekningen forutsatt delvis bompengefinansiert. I og med at det ikke er mulig å videreføre planleggingen av vegen, kan heller ikke arbeidet med finansieringsopplegget igangsettes. Dette medfører en svært uheldig forsinkelse for et nasjonalt meget viktig prosjekt.

Statens vegvesen legger opp til en helhetlig standard med 4 felts- motorveg fra Mysen til Vinterbro. I transportetatens forslag til Nasjonal Transportplan 2014-2023, er parsellen E18 Holstad-Vinterbro prioritert i +45-alternativet med oppstart i siste 6-årsperiode. Regjeringens forberedelser av stortingsmelding om NTP pågår nå, og meldingen vil bli lagt fram i løpet av vinteren/våren 2013. En godkjent kommunedelplan øker forutsetningene for prosjektet å få plass i den kommende transportplanen.

Statens vegvesen har i forbindelse med kommunedelplanen gjennomført trafikkberegninger for en kobling mot Vassum. Mellom Akershus grense og Holstad vil en ny firefelts veg ha en årsdøgntrafikk (ÅDT) på ca 18000 i 2030. Med en ny forbindelse til Vassum er årsdøgntrafikken i 2030 beregnet til ca 8100 på strekningen Holstad-Vassum og ca 8800 på E18 mellom Holstad og Nygårdskrysset. Uten kobling mot Vassum vil årsdøgntrafikken være ca 13800 mellom Holstad og Nygårdskrysset. Årdsdøgntrafikken på E18 mellom Nygårdskrysset og Vinterbru er 22500 uten en kobling til Vassum og 20500 med en slik kobling. Disse beregningene viser at det er nødvendig med utbedring av dagens veg, selv med en kobling Holstad-Vassum.

På møtet i Ås framkom det ønske om ytterligere informasjon om trafikk tall, blant annet mellom Holstad og Korsegården. På fv 152 mellom UMB og Korsegården er årsdøgntrafikken i dag ca 10.000, hvorav ca 6 prosent er tunge kjøretøyer. Mellom Holstad og UMB varierer årsdøgntrafikken i dag mellom 8.200 og 11.700, der den største trafikken er i Ås sentrum. Tungbilandelen varierer mellom 6 og 7 prosent. I prognoseåret er trafikken på fv 152 beregnet til ca 13000.

Statens vegvesen gjør også oppmerksom på at den planlagte utvidelsen av Rv23 Oslofjordforbindelsen, skyldes krav til økt sikkerhet i Oslofjordtunnelen. Dette vil følgelig ikke i seg selv skape mer trafikk på strekningen Vassum-Holstad.

En eventuell forbindelse mellom E6 og E18 vil først og fremst ivareta ruten Stockholm-Kristiansand. Denne bør derfor sees i sammenheng med den pågående konseptvalgutredningen for Kryssing av Oslofjorden (Moss-Horten). Da kan dette utredes i et bredere perspektiv. Arbeidet med denne konseptvalgutredningen er godt i gang og er forutsatt avsluttet i løpet av 2013. Statens vegvesen vil gi prosjektet i oppdrag å se spesielt på hvordan E18 og E6 kan kobles sammen, der Holstad – Vassum kan være et alternativ.

Strekningen Nygårdskrysset – Vinterbro inngår ikke i den kommunedelplanen som er lagt fram fordi behovsanalysen viser at løsningen ligger innenfor eksisterende korridor. Det er derfor ikke behov for kommunedelplan, og første plannivå blir da reguleringsplan. Det vil bli gjennomført en konsekvensutredning for denne strekningen i forbindelse med reguleringsplanarbeidet for E18 på hele strekningen Østfold grense – Vinterbro.

Som det ble nevnt på møtet 21. august er det en utfordring å koble en ny 4-felts E18 på Vinterbrokrysset, men vurderinger vi har gjort i forbindelse med behovsanalysen viser at dette er mulig å få til. Detaljer for hvordan krysset skal utformes vil avklares som en del av reguleringsplanarbeidet. Når det gjelder krysset ved Holstad vil også dette optimaliseres med hensyn til plassering og arealdisponering i videre reguleringsplanarbeidet.

Slik vi ser det nå er det tre alternativer for å få framdrift i planarbeidet.

1. Ås kommune behandler saken på nytt og vedtar KDP

Et slikt vedtak kan fattes i høst. Med denne løsningen vil Statens vegvesen kunne starte regulering allerede ved årsskiftet 2012/2013 (forutsatt at det også oppnås enighet i mekling i Ski kommune).

2. Det tas i bruk statlig plan

Først etter at det er fattet nødvendige vedtak i departementene kan Statens vegvesen kan starte reguleringsarbeidet. Denne løsningen vil derfor forsinke prosessen. Statens vegvesen understreker at mulig bruk av statlig plan ikke er reist overfor Samferdselsdepartementet.

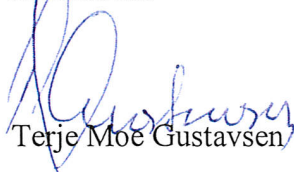
3. Regjeringen endrer sitt vedtak av KVVU fra 2009

Dette er en løsning som krever omfattende arbeid, og medfører betydelige kostnader og store forsinkelser. Det må regnes med 6-12 måneder behandlingstid i departementet før en ny KVVU-bestilling foreligger. Erfaringen er at en KVVU-prosess i snitt tar minimum 1,5 år. Det samme gjelder for en påfølgende kommunedelplanprosess. I tillegg må det påregnes 6-12 måneder i behandlingstid mellom prosessene. Denne løsningen vil altså forsinke prosjektet med minst 5 år. I tillegg vil disse planprosessene koste i størrelsesorden 10-20 mill. kr.

Etter en lang og grundig planprosess, og etter regjeringens vedtak av KVVU, har Statens vegvesen fremmet kommunedelplan med konsekvensutredning (KU) i henhold til bestillingen for strekningen E18 Akershus grense – Vinterbro. Statens vegvesen har en klar anbefaling og det foreligger ikke innsigelser. Kommunens manglende vedtak er svært uheldig. Ås kommune bidrar med dette til forlenget planleggingstid og økte kostnader for samfunnet. Utbyggingen kan bli kraftig forsinket. Statens vegvesen ber om at Ås kommune tar opp saken til ny behandling snarest mulig.

Statens vegvesen vil gi ytterligere informasjon i den grad det er ønskelig og mulig. I den sammenheng ber vi om at Statens vegvesen Region øst kontaktes direkte.

Vegdirektoratet
Med hilsen



Terje Moe Gustavsen



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no