

BNL-RAPPORT / NR.3 2012

**TI GREP  
FOR RASKERE  
PLANPROSESSER**

*april*  
**2012**

825

E10



# INNHOOLD

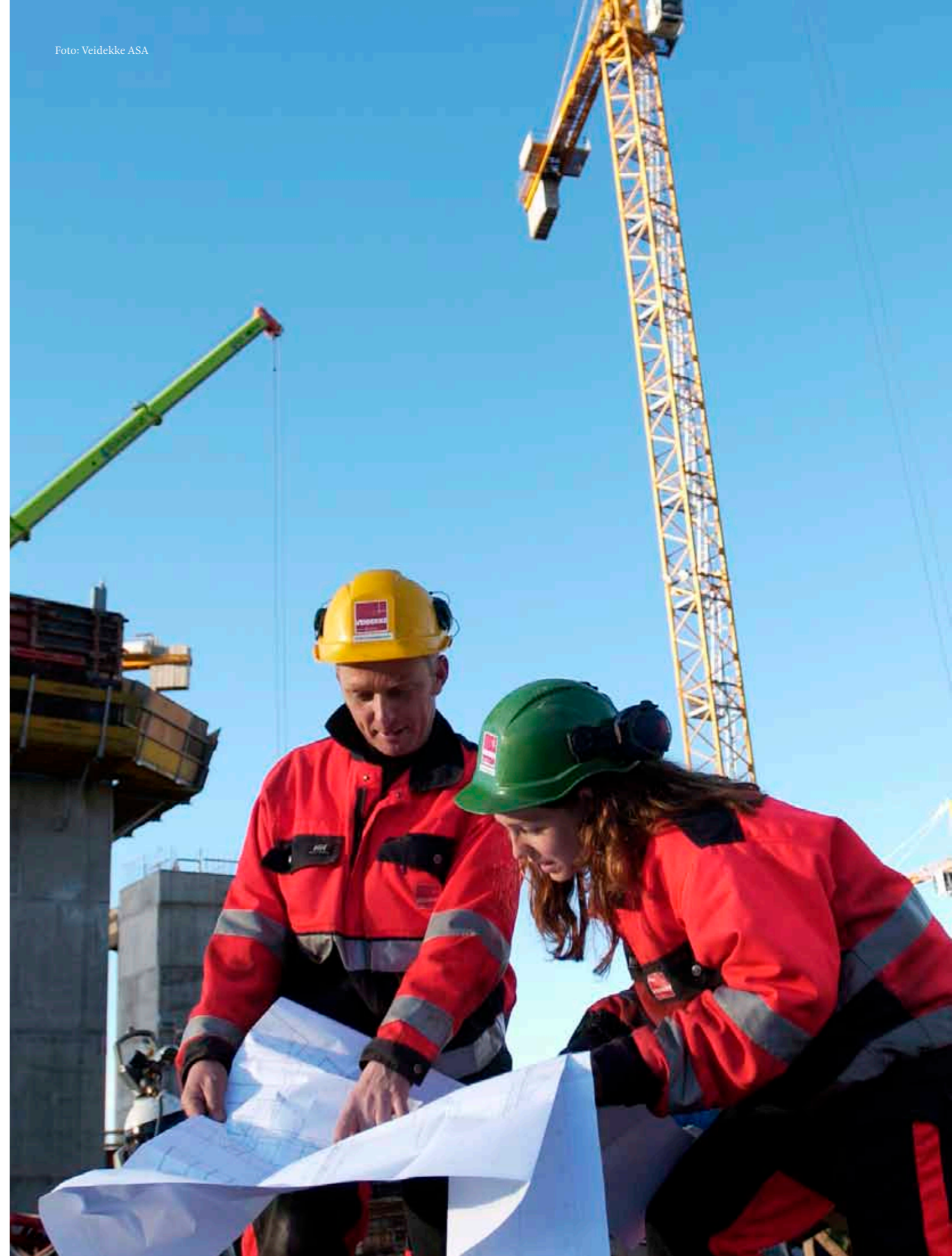
## *BNL-rapport nr 3*

---

Om rapporten	4
Sammendrag	7
1 Innledning	10
2 Problemstillinger og metode	13
3 Dagens planprosesser	14
3.1 KVVU og statlig kvalitetssikring	14
3.2 Beslutning og prioritering	15
3.3 Planlegging etter plan- og bygningsloven	17
3.4 Fra konsept til åpning – samlet beskrivelse	24
4 Statlig kvalitetssikring	30
4.1 utfordringer	30
4.2 Forslag til forbedringer	32
5 Beslutning og prioritering	36
5.1 utfordringer	36
5.2 Forslag til endringer	39
6 Planlegging etter pbl	42
6.1 utfordringer	42
6.2 Forslag til endringer	43
7 Oppsummering	50
Referanser	54

---

Foto: Veidekke ASA



# OM RAPPORTEN

## Planprosessen må effektiviseres

Samfunnsviktig infrastruktur må planlegges med den kvalitet som trengs på så kort tid som mulig. Dette kan skje samtidig som hensyn til miljø og demokrati ivaretas. Den beste måten å ivareta disse hensynene på er ved at planleggingen skjer i en sammenhengende prosess og ikke stegvis slik som i dag. Tidsbruken på planprosessen kan mer enn halveres.

## Situasjonsbeskrivelse

For at Norge skal få en moderne infrastruktur i løpet av 20 år, kreves det endringer i måten vi finansierer, planlegger og bygger ut vei og jernbaneprosjekter. Planlegging av vei og bane må bli en sammenhengende prosess. Politikk og planarbeid må kobles sterkere sammen og det må settes en frist for når prosjektet skal åpnes.

I dag tar det i snitt om lag 10 år bare å planlegge store vei og jernbaneprosjekter. Planleggingsprosessen er i dag oppstykket og ansvaret fordelt på mange aktører. Større utredninger settes i gang uten at det er behov for dem, det er forsinkelser i overgangen mellom de ulike delene av prosessen, det mangler klare frister og er det uklart når og om finansieringen kommer på plass. I tillegg kan prosessene i kommunene trekke ut på grunn av at planprosessene er blitt en arena for spill og uthaling. Ulike interessegrupper nøyer seg ikke bare med å bli hørt, men tyr i noen sammenhenger til omkamper og uthaling. Det er manglende koordinering mellom offentlige etater og mulighetene til å avskjære innsigelser og omkamper benyttes ikke.

## Ti grep for raskere planprosess

I denne rapporten fra Vista Analyse som Byggenæringens Landsforening har bestilt, foreslås 10 punkter for en effektiv planlegging av infrastrukturprosjekter. Flertallet av punktene kan gjennomføres innen rammen av eksisterende lovverk. I mange tilfeller vil forslagene kunne føre til mer enn en halvering av tiden til planlegging i det enkelte prosjekt.

## Hovedelementer i en slik prosess er;

- Utredninger av utbyggingsalternativer (KVU) kun der det er reelle valgmuligheter mellom konsepter. I dag tar denne delen av utredning og kvalitetssikring i gjennomsnitt 2 – 2,5 år.
- Forutsigbar finansiering må være på plass ved oppstart av planprosessen. Dette vil bidra til at ressursene brukes på prioriterte prosjekter og ikke på prosjekter som planlegges på grunn av usikkerhet om hva som til syvende og sist vil bli valgt som utbyggingsprosjekt.
- Stortinget fatter vedtak om utbygging av korridorer, mens SVV og JBV gis større frihet til prioriteringer mellom enkeltprosjekter. Stortinget skal befatte seg med store ting og må gi større frihet til at etatene sammen med SD beslutter prosjektrekkefølge og størrelse.
- Det fastsettes frist for når prosjektet skal ferdigstilles. Dette vil bidra til en ansvarliggjøring av alle partene i planprosessen og sikre sammenheng mellom planprosess og utbygging.

Denne rapporten er blitt til som en del av BNLS infrastrukturprosjekt.

Deltakere i prosjektet som har finansiert dette arbeidet er;

Veidekke ASA

Skanska Norge AS

NCC Construction

Ølen Betong AS

Norbetong AS /Heidelberg Cementgroup

Multiconsult AS

13. april 2012

Audun Lågøyr

Direktør

Kommunikasjon og næringspolitikk

Byggenæringens Landsforening

# FORORD

Vista Analyse har på oppdrag fra Byggenæringens Landsforening (BNL) utarbeidet en utredning av tiltak for raskere planprosesser for store veg- og jernbaneprosjekter. Prosjektet har vært gjennomført i nær dialog med oppdragsgiver. I løpet av prosjektperioden har det vært møter og samtaler med representanter for Statens vegvesen, Jernbaneverket, NHO og Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA). Møtene og samtalene har gitt nyttige innspill til arbeidet.

Vi takker for alle innspill og nyttige diskusjoner gjennom prosjektperioden.

Kontaktperson hos oppdragsgiver er Audun Lågøyr. Fra Vista Analyse har Nicolai Heldal og Ingeborg Rasmussen skrevet rapporten.

13. april 2012

Ingeborg Rasmussen  
Prosjektleder  
Vista Analyse AS

# Sammendrag

## Forsert utbygging forutsetter raskere planprosesser

Sterk befolkningsvekst med tilhørende trafikkvekst gir behov for en forsert utbygging av infrastrukturen i årene fremover. Økt utbyggingstakt krever, som påpekt i etatens forslag til Nasjonal Transportplan 2014-2023, raskere planprosesser.

## Forslag fra BNL

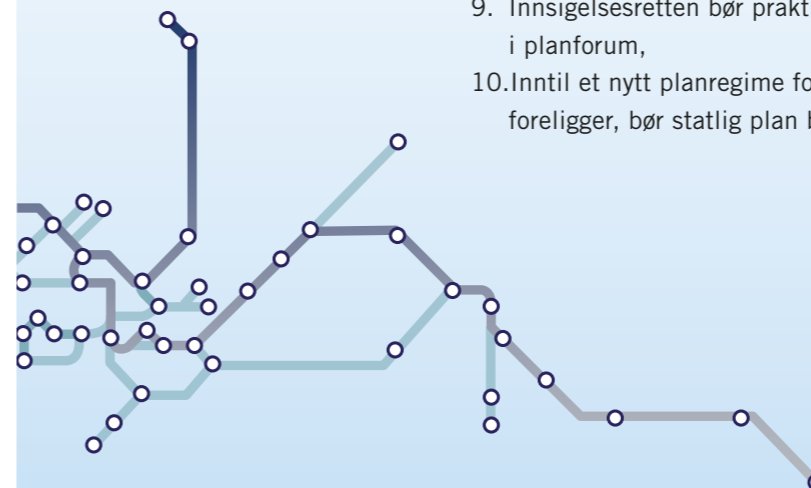
Byggenæringens Landsforening (BNL) ønsker å bidra aktivt til dette. Som underlag for sine anbefalinger har BNL tatt initiativ til en utredning av mulige forbedringer i de ulike delene av planprosessen, fra statlig kvalitetssikring via beslutnings- og prioriteringsprosesser til planleggingen innenfor plan- og bygningsloven (pbl).

## Ti grep for raskere planprosesser

Med bakgrunn i gjennomgangen av dagens planprosesser foreslås et bredt spekter av tiltak både knyttet til statlig kvalitetssikring, beslutnings- og bevilgningsprosesser og planlegging etter plan- og bygningsloven.

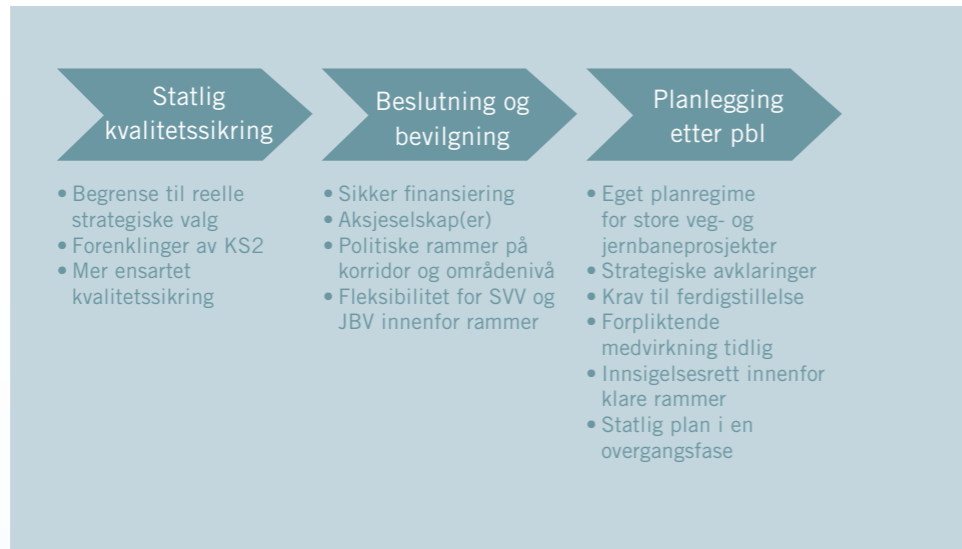
### Konkret foreslås følgende tiltak:

1. Krav om KVU og KS1 bør begrenses til prosjekter der det foreligger reelle konseptuelle valg
2. KS2-prosessen bør forenkles
3. Forutsigbar finansiering av hele prosjektet bør foreligge ved oppstart av planprosessen etter pbl, for eksempel gjennom aksjeselskaper for avgrensede korridorer eller utbyggingsområder
4. Statens vegvesen og Jernbaneverket bør gis frihet til prioriteringer mellom enkeltprosjekter, innenfor overordnede politiske prioriteringer mellom korridorer, byområder og veg/jernbane
5. Det bør etableres et eget planregime for store veg- og jernbaneprosjekter i korridorene
6. Planleggingen etter pbl bør forankres i strategiske avklaringer, basert på konklusjonene fra KS1, og eventuelt formalisert gjennom statlige planretningslinjer
7. For hvert enkelt prosjekt bør det stilles krav til ferdigstillelsesår
8. Medvirkningen bør være forpliktende og primært utøves tidlig i prosjektet
9. Innsigelsesretten bør praktiseres innenfor tydelige rammer, med krav til deltakelse i planforum,
10. Inntil et nytt planregime for store veg- og jernbaneprosjekter foreligger, bør statlig plan benyttes hyppigere



## Figur S.1: Forslag til tiltak for kortere planprosesser – oppsummering

Forslag til tiltak i de ulike delene av planprosessen er oppsummert i figur S.1.



### Forutsigbar finansiering

Forutsigbarhet og kontinuitet er avgjørende forutsetninger for effektive planprosesser. Forutsigbarheten må sikres gjennom finansieringsformer som sikrer avklart finansiering av hele prosjektet før planleggingen etter pbl starter. Konkret anbefales i første omgang aksjeselskaper for avgrensede korridorer eller utbyggingsområder, finansiert gjennom en kombinasjon av aksjekapital og lånefinansiering basert på statsgaranterte obligasjoner med lang løpetid.

### Egen planprosess for store prosjekter

Planleggingen innenfor pbl anbefales effektivisert gjennom en egen planprosess for riksvei- og jernbaneprosjekter i transportkorridorene. Sentrale elementer i en slik planprosess er strategiske avklaringer gjennom statlige planretningslinjer, krav til tidspunkt for ferdigstillelse av prosjektet, forpliktende medvirkning tidlig og klare rammer for innsigelsesretten.

### Bedre koordinering mellom ulike prosesser

Tidsbruken gjennom hele planprosessen kan forbedres gjennom bedre koordinering mellom de ulike prosessene. Særlig viktig er en bedre og mer systematisk utnyttelse av grunnlagsarbeid og konklusjoner i KVV/KS1-prosessene som premisser for og input til den etterfølgende planleggingen innenfor pbl.



### Brotårn på Fedafjorden bro.

Foto: Ane Sangnes, Veidekke ASA.

### Økt planleggings-kapasitet

Forsert utbygging av prioriterte veg- og jernbanestrekninger krever økt planleggingskapasitet og bedre utnyttelse av den tilgjengelige kapasiteten. Viktige elementer i dette er økt bruk av ekstern planleggingskompetanse, rendyrking av byggherrerollen i etatene, større innslag av entrepriserformer der en større del av prosjekteringen og detaljplanleggingen gjennomføres av entreprenøren og tiltrekning av utenlandsk arbeidskraft.

### Mye kan gjøres innenfor dagens regelverk

Forslagene krever endringer både på politisk og administrativt nivå. De foreslåtte endringene innenfor planleggingen etter pbl kan i stor grad gjennomføres innenfor dagens regelverk, og uten politiske vedtak. Det samme gjelder forslagene til effektivisering av den statlige kvalitetssikringen. Endringene innenfor beslutnings- og bevilgningsprosessene, med prosjektfinansiering, etablering av aksjeselskaper og redusert direkte politisk styring av enkeltprosjekter, er i større grad avhengig av politiske vedtak.

# I Innledning

## Befolkningsvekst og utbyggingsbehov

Befolkningen i Norge generelt og i byområdene spesielt vokser raskere enn tidligere antatt. I Norge som helhet ventes befolkningen å øke med 1 million fram til 2028. I byområdene alene forventes befolkningen å øke med 680 000 fra 2010 til 2030.

Den sterke befolkningsutviklingen genererer trafikkvekst. Omfattende utbygging av infrastrukturen er nødvendig for å unngå forsterkning av fremkommelighets, trafikksikkerhets- og miljøproblemer i transportsektoren.

## Forutsetter raskere planlegging

I etatens forslag til Nasjonal Transportplan (NTP) 2014-2023 legges det opp til en forsert utbygging av veg- og jernbanenettet. En forutsetning for å realisere disse planene er forutsigbar finansiering og en raskere planlegging av prosjektene.

## Lang planleggingstid i dag

Store veg- og jernbaneprosjekter krever i dag lang planleggingstid, normalt rundt 10 år. Den lange planleggingstiden er i noen grad en konsekvens av prosjektenes størrelse og kompleksitet, med et bredt spekter av virkninger og mange involverte aktører.

## Påvirket av krav til dokumentasjon og prosess

Planleggingstiden er også påvirket av regelendringer de siste 20 årene, blant annet:

- Ny plan- og bygningslov, med utvidede krav til dokumentasjon og medvirkning
- Nye bestemmelser om konsekvensutredning i 1990
- Innføring av ordningen med statlig kvalitetssikring (KS 2 i 2000 og KS1 i 2006)
- Utvidede krav til dokumentasjon og prosess i sektorlovgivningen

Samlet har dette gitt krav til omfattende utredninger og prosesser. Konsekvensen av disse kravene og måten kravene møtes på, er lang planleggingstid.

## Lang planleggingstid gir forsinket nytte og økte kostnader

Lengden på planleggingstiden påvirker både nytten og kostnadene ved prosjektene. Lang tid fra idé til realisering innebærer at nytten av prosjektene, i form av blant annet kortere reisetid, økt forutsigbarhet og økt sikkerhet, forsinkes. Lang planleggingstid bidrar også til å øke kostnadene ved prosjektene, både gjennom kostnader til avbrudd og manglende kontinuitet og kostnadsstigning gjennom prosjektperioden. Samlet innebærer dette at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av samferdselsprosjekter påvirkes vesentlig av planleggingstiden.

## Bred enighet om behov for raskere prosesser

Problemene med lang planleggingstid er i dag erkjent blant majoriteten av politikere og planleggere. Politisk er enigheten om behovet for raskere planprosesser blant

annet dokumentert i behandlingen av innstillingen fra Stortingets Transport- og kommunikasjonskomite om mer effektive planprosesser på samferdselssektoren (Innst. 116S (2011-2012)).

## Arbeidsgruppe for kortere planleggingstid

I etterkant av idédugnaden i november 2011 nedsatte Samferdselsdepartementet i desember 2011 en hurtigarbeidende arbeidsgruppe med mandat å komme med forslag til tiltak som kan gi kortere planleggingstid for store veg- og jernbaneprosjekter. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å foreslå tiltak innenfor rammene av dagens regelverk, men også komme med påpekninger av behov for endringer av regelverket. Arbeidsgruppen har hatt representanter fra Jernbaneverket, Statens vegvesen, Kommunenes Sentralforbund (KS) og Byggenæringens Landsforening (BNL).

## Innspill fra BNL

BNL ønsker å bidra aktivt til mer effektive planprosesser. Ved siden av deltakelsen i nevnte arbeidsgruppe har BNL tatt initiativ til denne utredningen, som er et faglig underlag for BNLs innspill.

## Hovedvekt på effektivisering innenfor regelverket

Hovedvekten i utredningen ligger på forslag til forbedringer innenfor dagens regelverk, som gir betydelig rom for endringer som kan forkorte planleggingstiden. Der dagens regelverk vurderes å gi lite hensiktsmessige bindinger, har vi foreslått endringer i regelverket. Utgangspunktet for endringsforslagene er at de samfunnshensynene som er utgangspunkt for dagens regelverk skal ivaretas også med de endringene som foreslås.

## Tre hoveddeler

Vurderingene er strukturert i tre hoveddeler:

- Statlig kvalitetssikring (kapittel 4)
- Beslutninger og prioritering (kapittel 5)
- Planlegging etter plan- og bygningsloven (kapittel 6)

Innenfor hver av disse delene av planprosessene er det rom for tiltak som kan bidra til kortere planprosesser. Like viktig er samspillet mellom prosessene, med sikte på å unngå tidkrevende dobbeltarbeid og manglende konsistens. Samlede forslag til forbedringer av planprosessene er oppsummert i kapittel 7.

Forut for vurderingen av de ulike delene av planprosessene i kapittel 4, 5 og 6 gjennomgås problemstillingene (kapittel 2) og hovedelementene i dagens plansystem (kapittel 3).

## 2 Problemstillinger og metode

### Planfasen

Tidsløpet for utbyggingsprosjekter for vei og jernbane kan inndeles i fire faser:

- Planfasen
- Prosjektering – prosjektplanlegging
- Gjennomføring - utbyggingsprosess
- Drift og vedlikehold

Tema for denne utredningen er planfasen, fra konseptvalgutredning via politiske beslutningsprosesser og de ulike fasene av planleggingen under plan- og bygningsloven (pbl) frem til byggestart. Utbygging, drift og vedlikehold omfattes ikke av utredningen.

### Planlegging og forberedelse

Det vi omtaler som planfasen inkluderer både ordinær planlegging og aktiviteter som mer har karakter av beslutningsprosesser og forberedelser. For eksempel har prosessene rundt konseptvalgutredninger og KS1 som et hovedformål å avklare om det er aktuelt å gå videre med prosjektplanlegging. Vi har i vårt arbeid ikke skilt mellom disse begrepene, men betrakte alle prosessene rundt beslutninger gjennom NTP og statsbudsjettet, statlig kvalitetssikring og planlegging etter pbl som deler av planfasen.

### Riksveger og jernbane

Utredningen omfatter statlige samferdselsprosjekter på veg og bane, med andre ord riksveg- og jernbaneprosjekter. Noen av anbefalingene kan også ha relevans for fylkesvegprosjekter, men det er ikke vurdert i denne rapporten.

### Raskere planprosesser

Utgangspunktet for utredningen er at planleggingstiden samlet sett er for lang, og at den må reduseres for å realisere en forsert utbyggingstakt som det blant annet legges opp til i etatenes forslag til NTP. Raskere planlegging er som nevnt en forutsetning for realisering av etatenes forslag til Nasjonal Transportplan (2014-2023). Den overordnede problemstillingen er i forlengelsen av dette hvordan endringer i prosesser og dokumentasjonskrav kan bidra til raskere planprosesser.

### Seks deltema

Som underlag for vurderingen av tiltak for raskere planprosesser vil blant annet følgende problemstillinger belyses:

- Hvordan sikre forpliktende beslutninger og bevilgninger i forkant av prosjektet?
- Hvordan kan innholdet i og prosessen rundt statlig kvalitetssikring forkortes

og utnyttes bedre i øvrig planarbeid?

- Hvordan kan man etablere strategiske avklaringer tidlig i prosjektet, for å begrense mulighetsrommet i prosjektutforming og unngå omkamper?
  - Hvordan kan legitim medvirkning sikres uten sterkt forsinkende prosesser omkring innsigelser og ankebehandling?
  - Bør terskelen for bruk av statlig plan senkes?
  - Hvordan kan de ulike delene av planprosessen koordineres bedre?
- De ulike problemstillingene er utdypet og vurdert i kapitlene 4, 5 og 6.

### Metode

Utredningen er, ved siden av egne erfaringer, basert på gjennomgang av dokumenter (se referanselisten) og intervjuer med tre av deltakerne i arbeidsgruppen nedsatt av Samferdselsdepartementet:

- Roar Midtbø Jensen, Vegdirektoratet
- Paul Runnestø, Jernbaneverket
- Audun Lågøy, BNL

I tillegg er Jan Bertil Lieng fra NHO intervjuet.

Intervjuene har gitt nyttig innspill til vurderingene. Innholdet i rapporten står imidlertid utelukkende for Vista Analyses regning.



# 3 Dagens planprosesser

## Fra KVV til reguleringsplan

Planfasen består av transportplanlegging fra svært overordnet nivå og inkluderer konseptvalgutredning (KVV) med etterfølgende statlig kvalitetssikring, etatenes stamnettutredninger og arbeid med NTP, oversiktsplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommunedelplan med konsekvensutredning) og detaljplanlegging fram til ferdig reguleringsplan.

Figur 3.1:  
Hovedelementer  
i planprosessene



## 3.1 KVV OG STATLIG KVALITETSSIKRING

### KVV og KS1

I 2005 ble det innført en ordning med kvalitetssikring av store statlige investeringer, blant annet innenfor samferdselssektoren. Ordningen innebærer at det for alle investeringer over 750 mill.kr<sup>1</sup> skal utarbeides en konseptvalgutredning (KVV), som kvalitetssikres eksternt (KS1).

Konseptvalgutredning (KVV) er en utredning i tidlig fase for store prosjekter. I en KVV analyseres transportbehov og andre samfunnsbehov og vurderer ulike prinsipielle måter og løse behovene på (konsepter). KS1 er en eksternt kvalitetssikring av konseptvalgutredningen.

Hensikten med utredningen er å vurdere alternative måter å løse avdekkede transportbehov på. KS1 skal kontrollere at de utredede løsningsalternativene er relevante i forhold til behovene, og at løsningsalternativene er utredet på en likeverdig måte. Konseptvalget og beslutning om man skal starte planlegging etter plan- og bygningsloven, inkludert utarbeidelse av eventuelle kommunedelplaner eller reguleringsplaner, gjøres av Regjeringen.

### KS2

Etter at Regjeringen har foretatt et konseptvalg skal det utarbeides et forprosjekt for den valgte løsningen, før det gjennomføres en eksternt kvalitetssikring av kostnadsrammen (inkludert usikkerhetsavsetning) og styringsgrunnlaget (KS2). KS2 skal finne sted ved avslutningen av forprosjekt, før fremleggelse for Stortinget

for beslutning. Hensikten med KS2 er å sikre oppdragsgiver et styringsredskap for å kunne realisere prosjektet etter forutsetningene, innenfor fastsatte kostnadsrammer.

### Utformes av etater

KVV/KS1 skal i henhold til retningslinjene ta utgangspunkt i et overordnet samfunnsbehov, og omfatte flere ulike alternativer (konsepter) til løsning av dette. KVV-en utformes vanligvis av Samferdselsdepartementets etater Statens vegvesen og/eller Jernbaneverket. I de fleste tilfeller vil arbeidet skje i samarbeid med berørte fylke(r) og kommune(r). KVV-en skal sendes på høring til berørte lokale myndigheter før den sendes Samferdselsdepartementet for vurdering med sikte på eksternt kvalitetssikring hos konsulent.

## 3.2 BESLUTNING OG PRIORITERING

### NTP og statsbudsjett, med kobling til planprosesser

Prioriteringer innenfor samferdselssektoren foregår gjennom Nasjonal Transportplan (NTP), med tilhørende etatsvise handlingsprogrammer, og årlige statsbudsjetter.

Beslutnings- og prioriteringsprosessene har koblinger til de øvrige planprosessene, ved at prioriteringer i NTP og statsbudsjettet bygger på definerte plankrav.

### NTP med handlingsprogram

Nasjonal Transportplan (NTP) er tiårsplaner som angir statlige myndigheters prioriteringer av investeringer, drift og vedlikehold innenfor samferdselssektoren. Planen rulleres hvert fjerde år. Inneværende plan for perioden 2010-2019 ble vedtatt i 2009. Etatenes forslag til NTP for perioden 2014-2023 ble lagt fram 29. februar

De statlige transportetatene utarbeider med utgangspunkt i NTP forslag til etatsvise handlingsprogram, hvor det presenteres konkrete investeringsplaner for kommende periode med hovedvekt på den første fireårsperioden.

### Ikke forpliktende

Verken NTP eller handlingsprogrammene er forpliktende. Normalt vil et prosjekt som ikke blir prioritert i handlingsprogrammet ikke bli prioritert i statsbudsjettet. Prioritering innenfor handlingsprogrammet gir imidlertid heller ingen garanti for at prosjektet vil tildeles midler i kommende statsbudsjetter.

<sup>1</sup> Beløpsgrensen var tidligere på 500 mill.kr, men ble hevet til 750 mill.kr fra 2011.



## Egne poster

I forbindelse med Nasjonal transportplan 2010- 2019 ble det vedtatt - som en prøveordning - å opprette tre prosjekter med egne poster på statsbudsjettet:

- Nytt dobbeltspor Oslo-Ski
- E16 over Fillefjell
- E6 vest for Alta

Formålet med de egne postene var å sikre at «gode prosjekter får bevilgninger over flere år». Som omtalt i kapittel 5, har ordningen til nå i liten grad bidratt til dette.

## Krever godkjent kommune(del)plan

For at et prosjekt skal kunne prioriteres i første fireårsperiode i kommende NTP (2014-2023) skal det som hovedregel foreligge godkjent kommune(del)plan eller statlig reguleringsplan. For prioritering i siste seksårsperiode skal det som hovedregel være utarbeidet KVU og gjennomført KS1.

Konsekvensen av det første kravet er at det må gjennomføres kommunedelplaner for alle prosjekter som er aktuelle for prioritering i første fireårsperiode. Dermed blir slike planer, med tilhørende konsekvensutredninger, utarbeidet også for et stort antall prosjekter som ikke når opp i prioriteringen.

## Statsbudsjett

Finansieringen av de enkelte investeringsprosjektene følges opp gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Bevilgningene i statsbudsjettet bygger normalt på prioriteringene i NTP, men det kan i større eller mindre grad oppstå avvik mellom planlagt framdrift av prosjekter i NTP og de årlige bevilgningene over statsbudsjettet.

## Krever reguleringsplan

For at et prosjekt skal kunne prioriteres i budsjettet, kreves normalt gjennomført KS2 og vedtatt reguleringsplan. Dette innebærer at det blir utarbeidet reguleringsplaner også for prosjekter som ikke når opp i prioriteringen i statsbudsjettet, på samme måte som krav til kommunedelplan generer arbeid med kommunedelplaner for prosjekter som ikke blir prioritert i NTPs første fire år.

I utgangspunktet vil utarbeidede kommune(del)planer og reguleringsplaner komme til nytte når de nedprioriterte prosjektene eventuelt blir prioritert i senere NTP-perioder og statsbudsjett. Endrede krav, forventninger og rammebetingelser begrenser imidlertid holdbarheten til mange kommune(del)- og reguleringsplaner. For mange av prosjektene må derfor planprosessene helt eller delvis gjennomføres på nytt.

<sup>2</sup> Finansminister Sigbjørn  
Johnsen i Stortingets  
spørretime 23.11.2011.

## 3.3 PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Plan- og bygningsloven (pbl) er et verktøy for å ivareta samfunnsinteresser og arealforvaltning. Ansvaret for planlegging og vedtak av planer er lagt til regjeringen, fylkestingene og kommunestyrene:

- Regjeringen skal utvikle og formidle nasjonale mål og retningslinjer for planleggingen i fylker og kommuner og godkjenne de regionale planstrategiene
- Miljøverndepartementet skal ta stilling til konfliktsaker og sikre riktig bruk av loven.
- Fylkestingene skal sørge for å utarbeide og vedta regional planstrategi og regionale planer
- Kommunene skal utarbeide kommuneplaner, eventuelt kommunedelplaner og reguleringsplaner

### Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer, tilsvarer det som før ny pbl ble kalt rikspolitiske retningslinjer, har som formål å konkretisere nasjonale forventninger til planleggingen. Dette kan for eksempel gjelde styrket areal- og transportplanlegging med sikte på begrensning av transportbehov og klimautslipp.

Statlige planretningslinjer besluttet på departementsnivå. Statlige planretningslinjer vil primært gjelde selve innholdet i planleggingen, f.eks. mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies.

De statlige planretningslinjene skal legges til grunn av statlige organer, regionale myndigheter og kommunene når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Derimot er retningslinjene ikke bindende for arealbruken i forhold til private. Kommunene kan f.eks. ikke med grunnlag alene i statlige planretningslinjer hindre iverksetting av et tiltak, men kan nedlegge midlertidig byggeforbud for å omregulere et område.

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn både ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning og kan være grunnlag for innsigelse/klage. Miljøverndepartementet har ansvar for å fremme planretningslinjene. Initiativet til statlige planretningslinjer kan tas av statlige sektormyndigheter og andre departementer, i samråd med Miljøverndepartementet. Alle berørte kommuner, regionale planmyndigheter og andre berørte interesser skal gis anledning til å uttale seg med en frist på seks uker under forberedelsen av planretningslinjene. Dette sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse gjennom prosessen som leder fram til vedtakelsen av planretningslinjer.

## Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

## Regional planstrategi

Fylkeskommunen skal minst én gang i hver valgperiode utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

## Regionale planer og kommunedelplaner

Rammene for et utbyggingsprosjekt blir som regel avklart gjennom en oversiktsplan etter plan- og bygningsloven.

I utgangspunktet er det krav om at vedtatt oversiktsplan skal foreligge før et prosjekt kan prioriteres i Nasjonal transportplan. Oversiktsplaner for konkrete prosjekt vil ofte bygge på avklaringer gjennom mer overordnede prosesser/utredninger, for eksempel rutevise utredninger for lengre vegstrekninger, konseptvalgutredning (KVU) og KS1.

For oversiktsplaner for vegtiltak skal det gjennomføres konsekvensutredning som en del av planarbeidet.

Oversiktsplaner kan utarbeides som regional plan (tidligere fylkesdelplan) eller kommune(del)plan. Tradisjonelt har kommunedelplan vært mest brukt til oversiktsplanlegging av veg- og transportanlegg.

## Reguleringsplaner

Pbl krever at det utarbeides reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider. Reguleringsplaner skal utarbeides og behandles etter bestemte regler for medvirkning. Før det utarbeides et reguleringsplanforslag skal planarbeidet varsles og oppstart av planarbeid kunngjøres. Har planen vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides et forslag til planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst 6 ukers frist. Berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles samtidig med grunneiere, festere og berørte naboer til planområdet. Planforslaget skal sendes på høring i minst 6 uker.

Plankravet for riks- og fylkesveger er nærmere definert i Miljøverndepartementets og Samferdselsdepartementets retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven. Der fremgår det blant annet at bare mindre vedlikeholds- og utbedringstiltak er unntatt fra kravet om reguleringsplan.

Statens vegvesen er etter plan- og bygningsloven gitt myndighet til å utarbeide og fremme utkast til vegplaner etter plan- og bygningsloven, men etaten kan ikke vedta slike planer. Kommunedelplaner vedtas normalt av kommunen, med mindre det foreligger innsigelse til planen fra andre berørte myndigheter. I så fall fatter Miljøverndepartementet endelig beslutning om planen.

Avklaring av detaljer om plassering og utforming av et veganlegg skjer gjennom reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Reguleringsplanen gir rettsgrunnlag for gjennomføring av grunnverv og anlegg og drift av vegen/jernbanelinjen.

Reguleringsplanen danner normalt en del av grunnlaget for prioritering av tiltaket i årlige budsjetter. Det skal også foreligge planer kostnadsoverslag med nøyaktighetsgrad +/- 10 %. Kostnadsoverslagene, samt styringsgrunnlag mv kvalitetssikres før endelig budsjettbehandling (se omtale av KS2 foran).

## Statlig plan

Staten kan i særlige tilfeller utarbeide statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Staten skal kunne bruke dette virkemidlet når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette innebærer en vid skjønsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Statlig plan skal bare benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Bruk av statlig arealplan er derfor å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet.

Planbehandlingen må legges opp slik at de vanlige krav til offentlighet og lokal medvirkning oppfylles. En statlig plan følger behandlingsreglene for henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, med den endring at vedtaksorganet er departementet.

Statlig reguleringsplan er de senere årene lite benyttet, og begrenset til prosjekter der det er konflikt mellom stat og kommune og der det er nødvendig for å sikre nasjonale interesser. Konkret er statlig plan benyttet på følgende prosjekter:

- Hovedflyplass på Gardermoen, med Gardermobanen og tilknyttet vegsystem
- Rv 23 Oslofjordforbindelsen
- Rv 35 i Lunner
- Bomstasjon på E6 i Moss
- E10 Lofast

Det lave antallet prosjekter reflekterer at terskelen for å benytte statlig plan har vært høy. Bruk av statlig plan har blitt reservert for prosjekter med spesielt høy nasjonal prioritet (som Gardermobanen) eller som en siste utvei der det lokale konfliktnivået har vært høy.

### Medbestemmelses-prosesser

Alle stadier i planleggingen inkluderer omfattende medvirkningsprosesser.

Medvirkningen har form av:

- Deltakelse i Planforum og andre arenaer (for eksempel verksteder)
- Høringsinnspill
- Innsigelser
- Mekling

Medvirkningsprosesser innebærer ikke bare rettigheter, men også plikter. Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak, og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

### Regionalt planforum

Med forankring i pbl kan det etableres et regionalt planforum, som skal være et felles organ for fylkeskommunen (regional planmyndighet) og staten på fylkesnivå.

Planforumet har som formål å trekke alle berørte sektorer inn i planleggingen, klarlegge ulike interesser og avveie interessekonflikter gjennom planprosessen. I tillegg til statlige og regionale myndigheter skal kommunene som er berørt av den enkelte sak delta. Partene står fritt i å velge antallet representanter og hvem disse skal være. Planforumet har ikke besluttende myndighet, og ingen formell meklingsfunksjon.



I planforumet behandles regionale og kommunale planstrategier og planer. Behandling i planforum på et tidlig stadium kan bidra til å unngå senere innsigelser mot planforslag.

Bestemmelsen i pbl innebærer ingen plikt til å etablere regionalt planforum, men gir en sterk oppfordring til det. I dag er regionale planfora etablert i alle fylker. Ansvaret for å opprette planforum er lagt til fylkeskommunen.

Regionalt planforum er tenkt som et fleksibelt og målrettet organ. Statlige og regionale myndigheter og kommunene som er berørt av den enkelte sak skal delta. Også andre kan inviteres.

## Høring

Høringer gjennomføres på flere stadier i planprosessen:

- KVU
- Planprogram
- Kommunedelplan
- Reguleringsplan

Høringsfristen er normalt 6 uker.

## Innsigelser

Innsigelsesordningen skal sikre at overordnede interesser ivaretas og følges opp tilstrekkelig i kommunale planer, og at planer løftes opp til sentral avgjørelse når det er konflikt mellom myndigheter om viktige spørsmål. Forutsetningen for bruk av innsigelse er at det ikke har latt seg gjøre å finne fram til en løsning av et planspørsmål gjennom den ordinære prosessen ved utarbeidingen av et planforslag. Innsigelser skal bare brukes der planen er i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser.

Både fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter (blant annet Statens vegvesen og Jernbaneverket) kan fremme innsigelse mot planforslag. Nabokommuner kan fremme innsigelse mot planforslag i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere. Innsigelser må fremmes innen gitte tidsfrister.

Dersom det ikke foreligger innsigelse kan kommunestyret vedta planen med endelig virkning (egengodkjenning). Dersom det foreligger innsigelse og kommunestyret vedtar å ikke ta hensyn til den, overlates det endelige vedtaket til Miljøverndepartementet.

Planer som er i motstrid med, eller vesentlig fordyrer tiltak som inngår i NTP eller er godkjent gjennom KS 1-systemet gir grunnlag for å fremme innsigelse. I lovteksten står det eksplisitt at planer i forkant bør sjekkes ut mot slike tiltak for å unngå innsigelse.

Grunnlag for innsigelse fra statlige organer må framgå av statlige styringsdokumenter, men det er ikke et krav at grunnlaget må være nedfelt i statlige planretningslinjer eller bestemmelser.

Innsigelse kan også fremmes med den begrunnelse at planen er i strid med statlig planretningslinje, statlig planbestemmelse eller regional planbestemmelse. Det kreves at det må foreligge en klar motstrid etter innsigelsesmyndighetens vurdering.

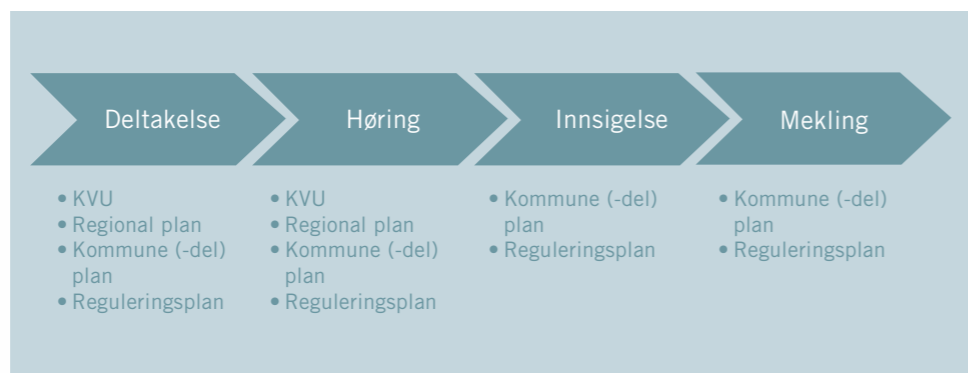
Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom forpliktelsen til deltakelse i planprosessene ikke er oppfylt, forutsatt av planmyndighetene har oppfylt sin varslingsplikt.

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år.

## Mekling

Oppnås ikke enighet direkte mellom kommunen og den myndighet som gjør innsigelse gjeldende, skal det normalt foretas mekling. Mekling skal gjennomføres før planen legges fram for behandling i kommunestyret, normalt med fylkesmannen som mekler. Meklingen skal ta utgangspunkt i de overordnede føringene for planlegging som følger av statlige vedtak og retningslinjer, og øvrige statlige retningslinjer på den aktuelle sektor. Dersom enighet ikke oppnås i meklingen, og kommunen i sitt vedtak ikke tar hensyn til innsigelsen, sendes planen med innsigelse til Miljøverndepartementet. Mekleren må, når saken går til departementet, gi sin tilråding i saken, med begrunnelse. Departementet står fritt ved avgjørelsen av saken om innsigelsen skal tas til følge og planen endres eller oppheves, eller om planen skal bli stående slik kommunen har lagt opp til.

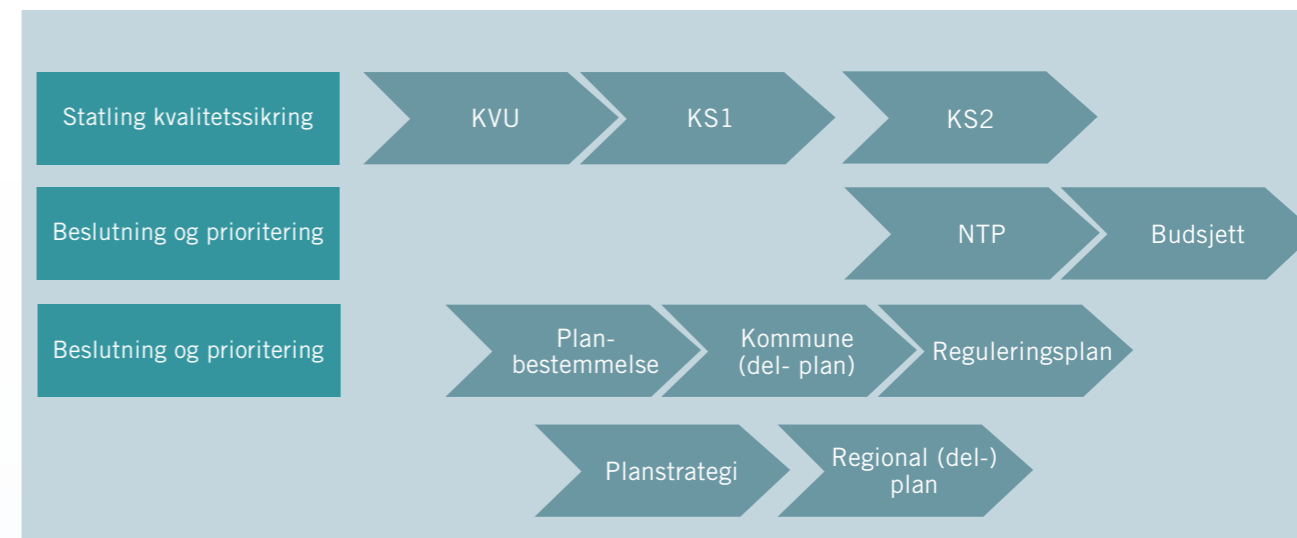
Figur 3.2:  
Medvirknings-  
prosesser –  
oppsummering



### 3.4 FRA KONSEPT TIL ÅPNING – SAMLET BESKRIVELSE

#### Sammenheng mellom prosesser

Beslutnings- og bevilgningsprosesser, statlig kvalitetssikring og planlegging etter pbl representerer hver for seg omfattende prosesser. Samtidig er det sammenhenger og delvis tidsoverlapp mellom prosessene. Prioriteringer i NTP-sammenheng og bevilgninger over statsbudsjettet forutsetter henholdsvis gjennomført KS1+ferdig kommune(-del)plan og KS2+ferdig reguleringsplan. Planleggingen etter plan- og bygningsloven bygger på arbeidet med og konklusjonene fra KVU og KS1. Hovedelementene i de ulike prosessene er sammenfattet i figur 3.3.



Figur 3.3:  
Hovedfaser i  
planleggings-  
prosessen –  
oppsummering

#### Aktører

Gjennom planprosessen har mange aktører ansvar for beslutning, gjennomføring og medvirkning. I de tidlige fasene har statlige myndigheter ansvar for beslutning og gjennomføring, mens fylkeskommuner og kommuner primært er invitert til å medvirke. I de delene av planprosessen som omfattes av pbl er kommunenes og fylkeskommunenes rolle mer sentral. Ansvarsdelingen i ulike faser er oppsummert i tabell 3.1.

Tabel 3.1:  
Aktører  
i planprosessen

Plantype/prosess	Beslutning	Gjennomføring	Medvirkning
KVU	Samferdsels-departementet	SVV/JBV	Fylkeskommuner Kommuner Næringsliv Organisasjoner
KS1	Finansdepartementet	Konsulenter	-
NTP	Samferdsels-departementet	SVV/JBV	Fylkeskommuner Kommuner Næringsliv Organisasjoner
Budsjett	Stortinget	Samferdselsdept. SVV/JBV	
Regional plan	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	SVV/JBV Fylkesmannen Kommuner Organisasjoner
Kommunedelplan	Kommunen	Kommunen	SVV/JBV Fylkesmannen Fylkeskommunen Organisasjoner
Reguleringsplan	Kommunen	Kommunen eller tiltakshaver	SVV/JBV Fylkesmannen Fylkeskommunen Organisasjoner Grunneiere
KS2	Finansdepartementet	Konsulenter	-

### Tidsbruk

Samlet tar det rundt 10 år å forberede store prosjekter til bygging, med normale variasjoner mellom 8,5 og 12,5 år. Av dette utgjør prosessene innenfor statlig kvalitetssikring og etter pbl til sammen 6,5-9,5 år. I tillegg kommer tid til beslutning og prioritering, som vil variere sterkt fra prosjekt til prosjekt. For bompengeprojekter inkluderer dette også analyser av finansieringsgrunnlag, detaljering av bompengeplegg, lokal godkjenningssprosess og utarbeidelse av stortingsproposisjon. I enkeltprosjekter kan planleggingstiden være vesentlig kortere og vesentlig lengre enn dette. Normale, minimale og maksimale planleggingstider er oppsummert i tabell 3.2.

Tabel 3.2:  
Planleggings- og  
forberedelses-  
tid for veg- og  
jernbane-  
prosjekter  
(antall år).

Kilde: SVV

Plantype/prosess	Minimum	Normalt	Maksimum
KVU/KSI	1	1,5 – 2	2,5
Kommunedelplan	2	3 – 5	30 ?
Reguleringsplan	1	1,5 – 2	4
KS2	0,3	0,5	1
Konkurransesprosess og anbudsgrunnlag	0,7	1	2
Grunnerverv	0	1 – 2	2
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>8,5 – 12,5</b>	<b>50 ?</b>

De ulike fasene er ikke fullt ut sekvensielle, slik at det i noen grad er tidsmessig overlapp mellom enkelte av dem.

### Flyfoto Fedafjorden bro.

Foto: Ane Sangnes, Veidekke ASA.





Arbeid med nytt dobbeltspor  
mellom Sandvika og Lysaker

Foto: Scanpix

# 4 Statlig kvalitetssikring

## 4.1 UTFORDRINGER

### Tid- og ressurskrevende

Samlet gir den statlige kvalitetssikringen, med KVVU, KS1 og KS2, normalt et tidsforbruk på i størrelsesorden 2 år. Tidsbruken må vurderes i lys av ordningens bidrag til forbedringer i beslutningsgrunnlaget og bidrag til å redusere tidsforbruket i planleggingen etter pbl. Både dokumentasjonskrav og prosesser har imidlertid elementer der tidsbruken ikke synes å stå i forhold til nytten.

### Manglende forutsigbarhet

De ulike kvalitetssikringsmiljøene stiller ikke de samme kravene til innholdet i konseptvalgutredningene, og har ulikt fokus i sine gjennomganger. Dette gir usikkerhet for tiltakshaver. Enkelte kvalitetssikrere har også en lav terskel for å be om tilleggsutredninger. Samlet kan dette bidra til mer tidkrevende prosesser.

### Stor vekt på medvirkning

Ved utarbeidelse av KVVU-er i transportsektoren legges det stor vekt på åpne prosesser med bred deltagelse fra kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og ulike interesseorganisasjoner. Et hovedelement i medvirkningen er «verksteder», der kommuner, fylkeskommuner, statlige etater, interesseorganisasjoner og næringsliv inviteres til dagens prosesser. I tillegg er det en rekke samarbeidsprosesser med berørte kommuner og fylkeskommuner ved utarbeidelsen av utredningen. Ferdig KVVU sendes på høring til berørte kommuner, fylkeskommuner, statlige fagmyndigheter og relevante interessegrupper.

### Kartlegging og løsningsutforming

Verkstedene og etterfølgende høringsprosesser har klare positive virkninger, og oppfattes av de fleste aktørene som en viktig og nødvendig del av KVVU-prosessen. Medvirkningsprosessene bidrar til å kartlegge de ulike interessentenes og aktørenes behov, og gir et grunnlag for å kunne utarbeide løsningsalternativer der negative virkninger minimaliseres og positive effekter styrkes. Samarbeid med lokale fagetater gir oversikt over lokale rammebetingelser og muligheter til å avdekke eventuelle målkonflikter som bør håndteres i utredningen.

### Bidrag til mer effektive planprosesser etter pbl

Medvirkningsprosessene i tidligfasen kan forenkle gjennomføringen av prosjektet i senere faser. Der det lykkes vil planprosesser etter pbl bli mer effektive, og tiden konseptvalget er foretatt til ferdig reguleringsplan foreligger forkortes. Vista Analyses

evaluering i 2010 (se kort omtale på neste side) indikerte at bidraget til raskere planlegging etter pbl har økt over tid. Dette har sammenheng med at KVVU/KS1 i økende grad ble gjennomført før den lokale planleggingen kommer for langt og lokale vedtak fattes.

### Manglende forpliktelse

En forutsetning for at KVVU- og KS1 prosessene skal bidra til redusert tidsbruk i senere planfaser, er at medvirkningen via verksteder og høringer forplikter aktørene etter at KS1-prosessen er avsluttet.

Til nå har dette i begrenset grad vært tilfelle. Vista Analyse gjennomførte i 2010 en evaluering av KVVU- og KS1-arbeidet på samferdselssektoren (Vista Analyse 2010). Gjennomgang av gjennomførte KVVU-er viste da at resultatene fra verkstedene ofte mer framstår som ønskelister enn som reelle gjennomførbare løsninger rettet mot å dekke overordnede transport- og samfunnsbehov. Utrednings- og kvalitetssikringsprosessen syntes dermed å bli benyttet som kommunikasjonsvirkemidler mot lokalbefolkningen mer enn virkemidler for å sikre gjennomførbare løsninger med forpliktende støtte fra involverte aktører. Deltakernes forpliktelse har også blitt svekket av den lange tiden mellom medvirkningsprosessene og endelig konseptvalg.

### Økt påvirkning fra sentralt nivå

Gjennom KVVU/KS1-ordningen trekkes Samferdselsdepartementet mer aktivt inn i «tidligfasen» enn det som har vært praksis tidligere. Dette gir det sentrale politiske nivå større innflytelse over løsningsvalg som kan ha til dels store regionale og lokale implikasjoner. KVVU/KS1 skal dermed redusere mulighetene for at lokale vedtak skal kunne legge føringer for, eller presse frem vedtak om statlige bevilgninger. Hensikten er å legge premisser for regionale og lokale planer som berøres av transportinfrastruktur, slik at en reduserer mulighetene for at lokale prosesser skal legge premissene for prioriteringer i den nasjonale transportpolitikken.

### KS2

Arbeidet med KS2 forsinkes i mange tilfeller av at det går lang tid fra utarbeidet kostnadsanslag og styringsgrunnlag foreligger til KS2 bestilles.

Tidsbruken påvirkes også av kravene til dokumentasjon. Noen av kravene synes ikke å være relevante ut fra formålet med KS2. Generelt er erfaringen at KS2-prosessen avdekker lite nytt og tilfører begrenset styringsinformasjon.



## Positivt totalbilde

På tross av til dels kritiske påpekninger av svakheter ved ordningen, konkluderte Vista Analyse i evalueringen i 2010 med at det samlede bildet var klart positivt. Følgende positive erfaringer har bred støtte blant informantene:

- KVVU/KS1-prosessen har vært med på å få fram hva som er det egentlige behovet for prosjektene.
- Prosessen har brakt inn en ny dimensjon i planarbeidet ved at man blir tvunget til å tenke gjennom alternative måter å løse de avdekkede behovene på.
- Prosessene bidrar til å skape større bevissthet om realismen i ulike alternativer og hvilke lokale/regionale behov som kan forventes løst gjennom statlige investeringer.
- Prosessene vil over tid gi bedre beslutningsgrunnlag og dermed legge et grunnlag for bedre beslutninger, konseptvalg og prioriteringer av statlige investeringsmidler i transportsektoren.
- Det er flere eksempler på at elementer fra KVVU/KS1-prosessen tas inn i beslutningsprosesser/grunnlag for lokale/regionale investeringsbeslutninger, for eksempel i vurderingen av fylkesvegprosjekter.
- Kvalitetssikring av prosjekter før de legges inn i NTP kan bidra til en mer hensiktsmessig gjennomføring og rekkefølgebestemmelse i NTP.

Kvaliteten på KVVU-ene har gjennomgående blitt bedre utover i perioden ordningen har eksistert. Til sammen representerer KVVU-ene, høringsprosessene og KS1 et godt underlag for regjeringens konseptvalg og etterfølgende planlegging etter pbl.

## 4.2 FORSLAG TIL FORBEDRINGER

### Fuller prosesser bare der det foreligger reelle konseptuelle valg

Hevingen av beløpsgrensen fra 500 til 750 mill kr var etter vår vurdering fornuftig. Det kan argumenteres for at den bør heves ytterligere til 1 eller 1,5 mrd kr, men dette er etter vår vurdering av begrenset betydning.

Viktigere er at det i praksis åpnes for at en full KVVU/KS1-prosesser bare er nødvendig der det foreligger reelle konseptuelle valg. Formelt ble det fra 2011 åpnet for å unnta for KS1 «dersom prosjektet er et rent oppgraderingsprosjekt hvor det åpenbart ikke finnes andre eller bedre alternativer» (Finansdepartementet, 2011). Denne unntaksbestemmelsen bør etter vår vurdering tydeliggjøres og også gi åpning for å unnta parseller som er deler av en større utbygging der det er gjennomført KVVU og KS1. Et eksempel på dette er jernbaneutbyggingen i IC-området, der KVVU-arbeidet

for de tre banestrekningene (Østfoldbanen, Dovrebanen og Vestfoldbanen) nylig er avsluttet. For denne typen prosjekter bør det klargjøres at det er mulig å unnta KS1 for enkeltprosjekter som er en del av et besluttet konsept for hele strekningen. Med dagens regelverk er dette ikke åpenbart.

### Forenklinger av KS2

KS2-prosessen tar normalt rundt et halvt år, uten at det synes å fange opp vesentlige risiko elementer eller tilføre styringsinformasjon som forsvare tidsbruken. Det bør vurderes forenklinger i ordningen som kan redusere tidsbruken. I tillegg bør det etableres rutiner som sikrer at tiden mellom ferdig forprosjekt og oppstart av KS2 minimaliseres.

### Mer ensartet kvalitetssikring

I evalueringen ble det registrert noen sentrale områder hvor det er til dels store variasjoner mellom kvalitetssikrernes mht hva det legges vekt på, og hvordan kvalitetssikringen gjennomføres. Dette skaper usikkerhet og til dels frustrasjoner blant de som utarbeider KVVU-ene, og det kan også føre til at det i KVVU-ene legges for stor vekt på kvalitetssikrernes «kjepphester». Dette kan svekke dokumentenes verdi som beslutningsgrunnlag og være til hinder for en velfungerende ordning. Det blir også krevende for etatene å utvikle KVVU-arbeidet når kvalitetssikringsprosessen gir til dels ulike signaler om retning og nivå. Over tid vil dette arbeidet antakelig konvergere mot en felles mal etter hvert som en får mer erfaring med bruk av ordningen. Det er imidlertid ønskelig at myndighetene gjennom kvalitetssikringsforum og i andre sammenhenger påskynder dette gjennom å utarbeide maler og retningslinjer for arbeidet. I samferdselssektoren, hvor en har et begrenset antall ulike typer prosjekter som går igjen i de fleste sammenhenger, bør det være mulig å lage forenklete maler for hvilke problemstillinger som skal fokuseres, hvordan de ulike dokumentene skal se ut og felles databaser med kostnader, trafikk tall og andre typer data som kan benyttes i mange prosjekter. Dette vil i stor grad forenkle og redusere tidsbruken i KVVU- arbeidet.

### Premisser for planlegging etter pbl

Kravene som stilles til utarbeidelsen av beslutningsgrunnlagene innenfor henholdsvis pbl/KU og KVVU/KS1 er i all hovedsak sammenfallende, men supplerer hverandre på noen punkter. Ved å ta utgangspunkt i Regjeringens konseptuelle valg og utredningsgrunnlag vil planleggingen etter plan- og bygningsloven kunne forenkles og gjennomføres raskere enn det som er tilfelle i dag. Konklusjonene i en kvalitetssikret KVVU bør være premisser for planleggingen etter pbl, blant annet ved at bare nye

## Tunnelarbeid

Foto: Ane Sangnes.



momenter som ikke var berørt i KVV/KS1 gir grunnlag for innsigelse. Dette bør kombineres med en tettere og mer formalisert dialog mellom Finansdepartementet og Miljøverndepartementet i overgangen mellom KS1 og planleggingen etter pbl.

### Bedre kommunikasjon etter verkstedene

Den viktigste medvirkningsarenaen i KVV- og KS1-prosessen er verkstedene, som normalt arrangeres i startfasen av KVV-arbeidet. Mellom disse verkstedene og endelig vedtatt KS1 går det gjerne 1-2 år. Den lange tiden mellom medvirkning og tiltak svekker verkstedenes bidrag til å gi ulike aktører eierskap til konklusjonene i det endelige KS1-vedtaket. Dette kan i noen grad motvirkes gjennom bedre informasjon i etterkant av verkstedene.

# 5 Beslutning og prioritering

## 5.1 UTFORDRINGER

### Årlig Stortingsbehandling gir lav forutsigbarhet

Budsjettprosessene, med årlige behandlinger i Stortinget, gir lav forutsigbarhet og vanskeliggjør tids- og kostnadseffektiv prosjektgjennomføring av investeringsprosjekter i transportsektoren.

### Resultatet er lav effektivitet

Resultatet av dagens beslutnings- og bevilgningsprosesser er at prosjekter settes i gang, utsettes, endrer tidsplan, eller legges på is etter en liten bit av et større prosjekt er realisert. For leverandørene gir dette tidsforbruk og merkostnader i form av dårlig utnyttelse av kapitalutstyr, rigging av prosjekter, flytting av kapitalutstyr, og en uforutsigbar planhorisont som også bidrar til en dårlig kapasitetsutnyttelse av arbeidskraften. Kostnadene veltes til slutt over på de offentlige budsjettene som følge av at samferdselsprosjektene drar ut i tid og blir mer kostnadskrevenne enn nødvendig.

### Svakhetene ved årlige budsjettvedtak kjent og erkjent

Svakhetene ved årlige budsjettvedtak og bruk av kontantprinsippet for transportsektoren er erkjent og utredet, blant annet i forbindelse med arbeidet til statsbudsjettutvalget (NOU: 2003:6). Utvalget viser til at flerårige budsjettvedtak kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å øke effektiviteten i gjennomføringen av store infrastrukturprosjekter, og gjennom dette bidra til en mer effektiv ressursbruk.

### ..... men risiko for overinvesteringer overskygger hensynet til effektivitet i gjennomføring

Finansdepartementet fastslår i St.prp.1 (2003-2004) at økte fullmakter i form av periodiseringsprinsippet eller flerårig budsjettering kan gi effektivitetsgevinster, men at det også innebærer en risiko for overinvesteringer. Hensynet til statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel ivaretas i følge Finansdepartementet best gjennom kontantprinsippet. Risikoen for overinvesteringer og hensynet til finanspolitikken er dermed prioritert foran hensynet til potensielle effektiviseringsgevinster og bedre kapasitetsutnyttelse på tilbydersiden. Et relevant spørsmål å stille er hvor mye denne prioriteringen koster, og om hensynet til budsjettpolitikken og statsbudsjettets rolle som finanspolitisk virkemiddel kan ivaretas, samtidig som det gis rammer til å høste potensielle effektivitetsgevinster. Dette er nærmere omtalt i Vista Analyse (2012).

### Ikke muligheter for fullfinansiering

På tross av noen utvidede fullmakter til å inngå kontrakter og forpliktelser gir budsjettprosessene slik de praktiseres i dag, ikke rom for å fullfinansiere et prosjekt ved oppstart. Transportetatene gis dermed et begrenset handlingsrom som reduserer mulighetene til å inngå forhandlinger med leverandører eller inngå forpliktende avtaler som sikrer en optimal innfasing og utbyggingsplan for et prosjekt.

### Egne poster sikrer ikke kontinuitet

Utskilling av enkeltprosjekter i egne poster på statsbudsjettet har som intensjon å heve terskelen for å avbryte eller forsinke bevilgningene til disse prosjektene. Til nå har imidlertid ikke prosjektene med egne poster systematisk oppnådd en bedre oppfølging av planlagte bevilgninger enn andre prosjekter.

Mens gjennomsnittlig oppfølging av planlagte investeringer i NTP etter de tre første årene i planperioden er 71,7 prosent, er tilsvarende tall for prosjektene med egne poster 31,8 prosent (Oslo-Ski), 43,6 prosent (E16 over Fillefjell) og 79,4 prosent (E6 vest for Alta). Det prioriterte investeringsprosjektet Oslo-Ski ligger alene over en milliard kroner etter investeringsbudsjettet for inneværende planperiode i Nasjonal transportplan (Vista Analyse 2012). Dette skyldes sannsynligvis fremdriften i planleggingen mer enn prioriteringen av budsjettmidler. Likevel indikerer erfaringene så langt at prioritering av et prosjekt med egen budsjettpost i statsbudsjettet ikke er tilstrekkelig til å sikre et vedtatt prosjekt optimal finansiering og gjennomføring.

Prosjektene Stortinget har prioritert i form av egne budsjettposter, er alle beregnet med negativ netto nytte. Med mulig unntak for Oslo-Ski synes heller ikke prosjektene å gi vesentlige bidrag til de transportpolitiske målsettingene, sammenliknet med andre prosjekter som ikke er prioritert med egne budsjettposter.

### Usikkerhet både på rammer og prioriteringer

Planene i NTP utformes på siden av de ordinære budsjettprosessene, og er ikke nødvendigvis tilpasset budsjettets samlede utgiftsramme og øvrige prioriteringer. Stortinget behandler NTP med revisjon hvert fjerde år. Erfaringer viser at Stortinget endrer prioriteringsrekkefølgen i løpet av en fireårig NTP-periode. Dette reduserer forutsigbarheten for prosjektgjennomføring utover den uforutsigbarheten som følger av årlig behandling av samlet investerings- og vedlikeholdsramme til transportsektoren.

## Begrenset handlingsrom

Mulighetene til å forplikte staten for fremtidige prosjekter som er omtalt i statsbudsjettet gir noe handlingsrom mht å inngå forutsigbare gjennomføringskontrakter utover et budsjettår. Fullmakten til å inngå avtaler med fremtidige budsjettforpliktelser er imidlertid på langt nær tilstrekkelig til å sikre alle prioriterte prosjekter i NTP en forutsigbar utbygging av hele strekninger. Dagens praktisering av budsjettssystemet gir heller ikke rom for å sikre et prosjekt en forutsigbar finansiering og framdrift etter det er vedtatt igangsatt.

## Usikkerhet om når finansiering utløses

Resultatet er usikkerhet knyttet til framdrift og realisering av et prosjekt fra det er prioritert, til oppstart og til endelig fullføring av hele prosjektet. Dette gir effektivitetstap og dårlig kapasitetsutnyttelse på leverandørsiden.

## Begrenser tilgjengelige gjennomførings-modeller

Årlige budsjettbehandlinger med muligheter til å endre prioriteringsrekkefølge mellom prioriterte prosjekter i inneværende NTP-periode, og med rom for å bevilge investeringsmidler til andre samferdselsprosjekter, legger i praksis begrensninger på hvilke gjennomføringsmodeller og kontraktsformer etatene kan benytte.

## Politisk risiko sperrer for kostnadseffektive kontrakter

Med høy politisk risiko knyttet til framdrift og finansiell innfasing av et prosjekt, fremstår delentrepriser for avgrensede parseller eller delprosjekter som en rasjonell gjennomføringsmodell. Svakheten ved denne gjennomføringsmodellen er at levering blir bundet til mengde og fastsatte standarder. Leverandøren har verken incentiver eller handlingsrom til å påvirke løsningsvalg. Oppstykkede delentrepriser gir ikke incentiver til å optimalisere den samlede gjennomføringen av hele prosjektet. Det gis heller ikke incentiver til å velge løsninger som kan redusere de langsiktige drift- og vedlikeholdskostnadene. Risikoen for samlet framdrift og en stor del av den projektrisikoen leverandøren har muligheter til å påvirke beholdes av den offentlige oppdragsgiveren.

## Samlet stort effektivitetstap

Samlet gir svakhetene ved dagens beslutnings- og bevilgningsprosesser et stort effektivitetstap. Potensialet for forbedringer er tilsvarende stort. I neste avsnitt vurderes og anbefales forslag til endringer i beslutnings- og bevilgningsprosessene.

## 5.2 FORSLAG TIL ENDRINGER

### Prioritering, fleksibilitet og forutsigbarhet

Beslutnings- og bevilgningsprosessene kan forbedres gjennom endringer som bidrar til:

- Forutsigbar finansiering
- Bindende politiske prioriteringer på strategisk nivå
- Fleksibilitet innenfor strategiske rammer

Samlet vil dette bidra til prioritering av prosjekter av strategisk betydning for det nasjonale veg- og jernbanenettet og til en mer rasjonell framdrift for de prosjektene som prioriteres.

### Sikker finansiering

Forutsigbarhet og kontinuitet er avgjørende forutsetninger for effektive planprosesser. Forbedringer i beslutnings- og prioriteringsprosessene må adressere dette, gjennom finansieringsformer som sikrer avklart finansiering av hele prosjektet før planleggingen etter pbl starter.

Beslutningsprosesser som gir mer langsiktige finansieringsforpliktelser kan også stimulere til politiske beslutninger som i større grad vektlegger de overordnede målene i transportpolitikken framfor mer kortsiktige ad hoc-pregede hensyn som kan vinne fram i en årlig prioritering mellom mange oppstykkede ettårige delprosjekter.

Forutsigbarhet kan oppnås gjennom flere aktuelle modeller, som alle dekkes av begrepet prosjektfinansiering:

- Flerårig budsjettering
- Fond
- Lånefinansiering
- OPS
- Prosjekt- eller korridor-spesifikke aksjeselskap
- Aksjeselskap eller statsforetak for hele riksvegnetter og/eller jernbanens

For en nærmere gjennomgang av de alternative modellene vises til Vista Analyse (2012) og NHO/Vista Analyse (2010). Som beskrevet der, vil alle disse modellene kunne bidra til å sikre forutsigbar finansiering av prioriterte prosjekter. Ulikhetene går i første rekke på i hvilken grad de sikrer fleksibilitet for veg- og jernbaneetatene og i hvilken grad de utfordrer andre politiske og økonomiske prioriteringer.

I NHO/Vista Analyse (2010) ble det anbefalt at man i første omgang prøver ut finansieringsformer som er enkle å gjennomføre og politisk lite kontroversielle. Konkret ble det anbefalt å prøve ut flerårig budsjettering innenfor en årlig ramme på 10 milliarder kroner, tilsvarende i overkant 30 prosent av de gjennomsnittlige årlige rammene i NTP 2010-2019 og drøye 1 prosent av det samlede statsbudsjettet i 2010.

### Aksjeselskap(er) anbefales

I de to årene som har gått etter at rapporten ble lagt fram, har forståelsen av betydningen av forutsigbar finansiering økt ytterligere. I forlengelsen av dette er enkelte av modellene, særlig varianter av aksjeselskap og foretak. Disse modellene har den fordelen at de åpner for større handlefrihet og fleksibilitet for de enhetene som er ansvarlige for utbyggingen av riksveger og jernbane.

Fleksibiliteten øker med omfanget av ansvarsområdet. Hensynet til fleksibilitet tilsier isolert sett at riksveger og jernbane organiseres innenfor en enhet, tilsvarende Trafikverket i Sverige. Dette må avveies mot hensynet til politisk styring og stordriftsfordeler og – ulemper.

Vi anbefaler at man i første omgang etablerer aksjeselskaper for avgrensede korridorer eller utbyggingsområder, for eksempel InterCity-utbyggingen for jernbane og utbygging av E39. I lys av erfaringene fra disse aksjeselskapene kan man vurdere selskapsorganisering av all utbygging av riksveger og jernbanens infrastruktur i ett eller to selskaper.

Aksjeselskapene vil finansieres gjennom en kombinasjon av aksjekapital og lånefinansiering, med tyngden på det siste. Tilbakebetaling av lånene vil skje gjennom ulike kombinasjoner av brukerfinansiering og skattefinansiering. Der dette er tilfelle vil kostnadene som skal belastes statsbudsjettet fases inn over tid.

Lånefinansieringen kan skje gjennom statsgaranterte obligasjoner med lang løpetid. I den grad det er norske kjøpere til disse obligasjonene vil dette i hovedsak komme til erstatning for annen form for sparing, enten i form av mindre banksparing, mindre aksjekjøp eller mindre kjøp av andre obligasjoner. Det betyr at andre investeringer i private og/eller offentlige bedrifter blir forenget, slik at det samlede aktivitetsnivået i økonomien ikke øker. Modellen er nærmere beskrevet i Vista Analyse (2011b) og Vista Analyse (2012).

### Strategiske politiske prioriteringer

Dagens beslutnings- og bevilgningsprosesser innebærer at politiske myndigheter fatter vedtak på prioritering mellom enkeltprosjekter, også i de årlige statsbudsjettene. De ulempene dette medfører for fleksibilitet og forutsigbarhet bør søkes redusert gjennom at politiske beslutninger konsentreres til overordnede prioriteringer, for eksempel mellom:

- Ulike korridorer
- Ulike byområder
- Fordeling på riksveger og jernbane

Konkret kan dette gjøres ved at bevilgningene knyttes opp mot dette, og at det ikke gis politiske bindinger for prioriteringer mellom prosjekter innenfor bevilgningene til veg og jernbane i de ulike korridorene og byområdene.

### Fleksibilitet innenfor rammer

Innenfor de angitte prioriteringene mellom korridorer, byområder og veg/bane anbefales Statens Vegvesen, Jernbaneverket og eventuell aksjeselskaper for utbygging av korridorer eller områder å ha frihet til prioritering mellom prosjekter. Dette gir muligheter for å prioritere rekkefølge og gjennomføringstakt ut fra hensynet til rasjonell gjennomføring, uten de begrensningene som ligger i skiftende politiske prioriteringer.

# 6 Planlegging etter pbl

## 6.1 UTFORDRINGER

### Tidkrevende

Dagens prosesser etter pbl er tid- og ressurskrevende. Dette har sammenheng med at prosessene skal håndtere avveininger mellom legitime interesser hos et bredt spekter av aktører. På samferdselssektoren kompliseres dette ytterligere av at prosjektene gjerne involverer flere kommuner. Samtidig har deler av tidsbruken sammenheng med hvordan prosessene er organisert, gjennom ansvarsforhold, prosesser for medvirkning og prosedyrer for innsigelser og klager.

### Detaljnivå i ulike faser

Detaljerte utredninger er en nødvendig del av detaljplanleggingen. I mange prosjekter etterspørres detaljerte utredninger i tidlige faser, på et tidspunkt de ikke er beslutningsrelevante.

### Innsigelser og ankeprosesser forsinket

I 2010 ble det godkjent 85 planer etter pbl for riksvegnettet. Samme år var det 13 innsigelser og en megling hos fylkesmannen.

I mange prosjekter kan prosessene rundt innsigelser, meklings og behandling i Miljøverndepartementet gi store forsinkelser. Tidsbruken har blant annet sammenheng med:

- Lite forpliktende medvirkning tidlig i planprosessene
- Mangelfull samordning mellom statlige myndigheter
- Tidkrevende behandling i Miljøverndepartementet
- Mangelfull samordning med annet regelverk

### Uforpliktende involvering

De ulike aktørene inviteres til medvirkning tidlig i planprosessen, men prioriterer dette i svært varierende grad. Blant annet er deltakelsen fra statlige fagmyndigheter ofte mangelfull i tidlige faser. Fravær av forpliktende medvirkning i tidlige faser gir usikkerhet om foreslåtte planløsninger vil bli akseptert eller møtt av innsigelser senere i prosessen.

### Manglende koordinering på statlig nivå

Usikkerheten knyttet til mulige innsigelser på ulike stadier i planprosessen forsterkes av sterkt varierende koordinering mellom statlige og regionale fagmyndigheter. I mange prosjekter er vurderinger fra regionale myndigheter i tidlige faser av prosjektet senere blir satt til side av fagmyndigheter på direktoratnivå.

### Tidkrevende behandling i Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet involveres som ankeinstans i relativt få saker vedrørende veg- og jernbaneutbygging. Årlig går det 4-5 innsigelsessaker for veg til Miljøverndepartementet.

Tids- og ressursforbruket i de sakene som krever avklaring i MD er høyt. I tillegg til at sakene behandles på mange nivåer, skyldes dette at disse sakene gjerne er faglig kompliserte og/eller politisk krevende. Konfliktsakene kan dermed bli sterkt forsinkende for høyt prioriterte prosjekter. Dette forsterkes av fraværet av tidsfrister. Mens det er definerte tidsfrister for å fremme innsigelser på ulike stadier i planprosessen, er det ingen frister knyttet til Miljøverndepartementets behandling av innsigelsene.

### Mangelfull samordning med annet regelverk

Beslutningsprosessene innenfor pbl overlapper i noen grad med annet lovverk for eksempel Naturminneloven og Kulturminneloven. Samordningen mellom prosessene etter pbl og annet lovverk er i liten grad formalisert. Dette skaper usikkerhet om hvorvidt det kreves tilleggsbehandling etter annet regelverk.

### Muligheter i ny plan- og bygningslov

Den nye plan- og bygningsloven som ble innført i 2009 gir muligheter for effektivisering av planprosessene, blant annet gjennom:

- Tydeliggjøring av ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåer
- Åpning for bedre strategiske avklaringer i tidlige faser av prosjektet
- Tidlig avklaring av utredningsbehovet, gjennom krav til planprogram
- Innstramminger i innsigelsesadgang

Disse mulighetene har i liten grad blitt utnyttet den korte tiden etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft. Forslagene til endringene i planprosesser i neste avsnitt bygger blant annet på de mulighetene som ligger i ny pbl.

## 6.2 FORSLAG TIL ENDRINGER

### Eget planregime for store veg- og jernbaneprosjekter

Dagens planprosesser følger i store trekk samme regelverk og praksis for prosjekter av svært ulik karakter. Riksveg- og jernbaneprosjekter skiller seg fra mange andre prosjekter ved at de gjennomgående er store, komplekse og skal ivareta sterke nasjonale hensyn.

Etter vår vurdering tilsier dette at det etableres en egen planprosess for riksvei- og jernbaneprosjekter i transportkorridorene. Transportpakker i byområdene anbefales ikke omfattet av den foreslåtte planprosessen.

En slik planprosess behøver ikke nødvendigvis gjelde alle riksveg- og jernbaneprosjekter, men kan være forbeholdt prosjekter av særlig stor nasjonal betydning. I så fall bør Stortinget, gjennom Nasjonal Transportplan (NTP), legge premissene for hvilke store riksvei- og jernbaneprosjekter som bør underlegges en egen planprosess.

**De egne planprosessene for (nasjonalt prioriterte) vei- og jernbaneprosjekter bør bygge på noen viktige premisser:**

- Prioriterte nasjonal hensyn må ivaretas
- Medvirkning fra fylkeskommuner, kommuner og sektormyndigheter må sikres
- Innsigelsesrett må ivaretas

**Med utgangspunkt i disse premissene vil vi anbefale en planprosess med fire hovedelementer:**

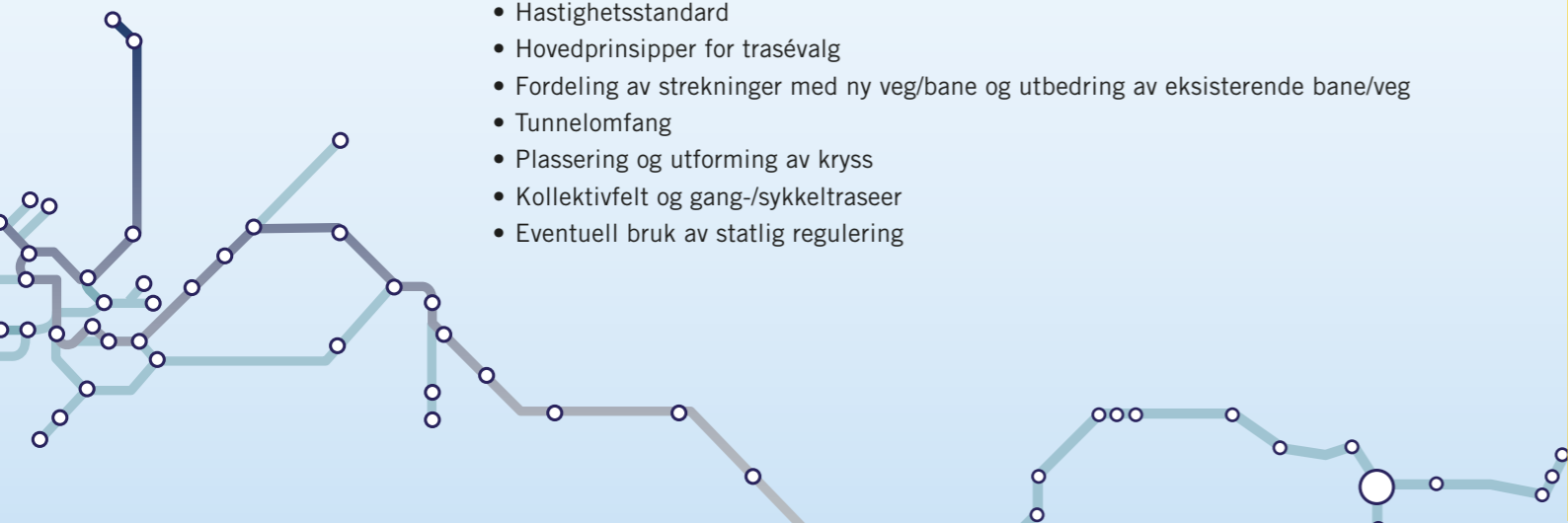
1. Strategiske avklaringer gjennom statlige planretningslinjer
2. Krav til ferdigstillelsesår
3. Forpliktende medvirkning tidlig
4. Innsigelsesrett innenfor klare rammer

### Strategiske avklaringer

Effektiviteten i prosjektplanleggingen kan styrkes gjennom strategiske avklaringer som angir rammer for utviklingen av transportsystemet i et område eller langs en korridor. Slike strategiske avklaringer vil bidra til å redusere mulighetsrommet og dermed utredningsomfanget for enkeltprosjekter innenfor områder eller korridorer. Slike avklaringer vil være hjemlet i pbl.

**Viktige elementer i slike strategiske avklaringer vil blant annet være:**

- Hastighetsstandard
- Hovedprinsipper for trasévalg
- Fordeling av strekninger med ny veg/bane og utbedring av eksisterende bane/veg
- Tunnelomfang
- Plassering og utforming av kryss
- Kollektivfelt og gang-/sykkeltraseer
- Eventuell bruk av statlig regulering



I byområder vil strategiske avklaringer i tillegg omfatte hovedtrekk i arealbruken. Avklaringene må være forankret i etatene, fylkeskommunen og berørte kommuner. Innenfor rammene av pbl har fylkeskommunen mulighet for å fatte strategiske beslutninger for areal og transport, gjennom regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse. I den grad det utarbeides regionale planer for dette, bør dette komme i stedet for, og ikke i tillegg til kommunedelplaner for det samme prosjektet.

De strategiske avklaringene bør bygge på arbeidet med og konklusjonene fra KVVU og KS1. Dette kan oppnås gjennom å gjøre strategiske avklaringer utformet med sikte på videre planlegging til en obligatorisk del av KS1-dokumentet. Alternativt kan de strategiske avklaringene ha form av statlige planbestemmelser (tidligere rikspolitiske retningslinjer). Uavhengig av formell form bør de strategiske avklaringene brukes aktivt gjennom prosessen, for å unngå at avveininger som er ivarettatt i de strategiske avklaringene tas på ny på flere stadier i prosessen. De strategiske avklaringene bør også bidra til at hovedformålet med prosjektet i større grad prioriteres foran ulike partielle hensyn og interesser som berøres.

### Krav til ferdigstilling

For hvert enkelt prosjekt som igangsettes bør det før oppstart settes krav til ferdigstillingsår. Både samlet tidsbruk og tidsbruken i de ulike fasene vil kunne variere mellom enkeltprosjekter, og bør derfor vurderes individuelt. Hovedpoenget er at alle prosjekter står overfor et klart krav til tidspunkt (år) for ferdigstilling.

### Forpliktende medvirkning tidlig

Medvirkning for fylkeskommuner, kommuner og statlige sektormyndigheter må sikres også innenfor en egen planprosess for store samferdselsprosjekter. Medvirkning kan kombineres med effektive planprosesser i den grad de i første rekke utøves tidlig i prosjektet.

Tidlig medvirkning kan bygge på KVVU-prosessen. Dette gjøres også i dag, men involveringen er uforpliktende og har en diffus rolle. Et bidrag til å styrke tidlig medvirkning er å gjøre deltakelse i planforum mer forpliktende. For å sikre tilstrekkelig medvirkning, og at ulike sektorhensyn ivaretas, bør det stilles krav til at relevante sektormyndigheter og regionale/lokale myndigheter involveres i og gir forpliktende innspill i KVVU-prosessen.

### Innsigelsesrett innenfor klare rammer

Den nye plan- og bygningsloven åpner for å begrense adgangen til innsigelser ved manglende medvirkning på tidligere stadier i planprosessen. Samtidig setter loven begrensninger for retten til å fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år.

Disse mulighetene i den nye plan- og bygningsloven bør praktiseres klarere og mer konsekvent enn det som har vært vanlig til nå. Konkret bør manglende deltakelse i planforum innebære at retten til innsigelse bortfaller. Det bør stilles krav til koordinering mellom statlige myndigheter, og mulighetene for innsigelser på forhold som er avklart i konseptvalgutredningen bør begrenses.

Konseptvalgutredningene, med tilhørende høringsrunder, bør kunne avklare alle vesentlige forhold som gir grunn for eventuelle innsigelser. Konseptvalgutredningene skal inneholde en interessentkartlegging der formålet er å kartlegge utilsiktede (positive og negative) effekter av et infrastrukturprosjekt. Dette innebærer en kartlegging av lokale og regionale mål, planer og vedtak som berøres av tiltaket. Det innebærer også en kartlegging og synliggjøring av mulig negative effekter for kulturminner, støyplasser, bruk av fornybare ressurser (jordvern), naturinngrep, påvirkning på friluftsområder, effekter for lokale/regionale mål mv.

Konseptvalgutredningen sendes på høring, og er gjenstand for en uavhengig ekstern kvalitetssikring som blant annet skal sjekke at alle relevante effekter er synliggjort i beslutningsgrunnlaget. Regjeringen velger konsept med utgangspunkt i konseptvalgutredningen, høringsuttalelser og kvalitetssikringsrapporten. Regjeringen har da et samlet beslutningsgrunnlag som gir muligheter til å veie interesser og hensyn i sammenheng. Med mindre det kommer fram nye vesentlige momenter senere i planprosessen, bør det ikke være grunnlag for innsigelser eller annen myndighetsplanlegging som har til hensikt å overprøve den politiske vektingen av hensyn og interesser som er gjort gjennom konseptvalget.

I den grad slike muligheter for «omkamper» avskjæres med formell begrunnelse i konseptvalget, vil tidsbruken knyttet til innsigelser, meklings og behandling i Miljøvern-departementet kunne reduseres vesentlig. Alternativet til å gi medvirkningen i KVVU-prosessen en forpliktende og formell funksjon,



er å droppe medvirkningen i prosessene. Dette vil kunne redusere tidsbruken med ca ett år, men gir økt risiko for innsigelser med tilhørende tidsbruk senere i prosessen. Samtidig kan kvaliteten på beslutningsgrunnlaget for konseptvalget svekkes. Etter vår vurdering er derfor forpliktende medvirkning og formalisering av KVU og KS1 som ramme for innsigelsesmulighetene videre et bedre alternativ.

### Mer bruk av statlig plan i en overgangsfase

Inntil et nytt planregime for store veg- og jernbaneprosjekter foreligger, vil statlig regulering for noen prosjekter være et hensiktsmessig virkemiddel. Dette gjelder særlig for prosjekter som går gjennom mer enn en kommune. Gjennom statlig reguleringsplan reduseres mulighetene for forsinkelser og fordyrende endringer som følge av lokale prosesser motivert av andre behov enn de som begrunner statens investering. Berørte kommuner og lokalbefolkningens interesser vil da søkes ivarettatt gjennom lovverkets krav til medvirkning og høringer.

Ved bruk av statlig plan i stedet for vanlig, offentlig planprosess kan ca ett år spares. Da kan Jernbaneverket og Statens vegvesen gå rett på regulering og konsekvensutredning etter at planprogrammet er fastsatt. Uansett må alle tekniske utredninger med tilhørende kvalitetssikringer gjennomføres.

Når tidsgevinsten ikke er større, skyldes dette at kravene er langt til høyre til konsekvensutredninger i reguleringsfasen enn for kommunedelplaner. Det vil derfor være nødvendig å bruke mer tid og ressurser på å sile ut traséalternativer under regulering enn i en noe mindre detaljert kommunedelplanfase. Forskjellen mellom statlig plan og vanlig planprosess reduseres også i den grad konklusjonene fra KVU- og KS1-prosessen setter rammer for planleggingen innenfor pbl.

Nye bestemmelser i pbl gir adgang til å begrense mulighetene til ny vurdering av problemstillinger som er avklart i tidligere plan, innsigelsessak eller klage. Dette vil begrense mulighetene for omkamper.

Bruk av statlig plan kan være kontroversielt blant kommuner og fylkeskommuner. Statlig plan bør derfor bare benyttes der formaliseringen av beslutningen fra KVU/ KS1 ikke vurderes å være tilstrekkelig til å ivareta overordnede hensyn og rask fremdrift. Beslutningen bør bygge på et sett av objektive kriterier, slik at den i minst mulig grad oppfattes som en individuell vurdering av den enkelte kommunes evne til å gjennomføre planprosessen. Valg av statlig plan eller ordinær kommunalt

planansvar bør gjøres som ledd i konklusjonen fra KVU- og KS1-prosessen. Dersom et nytt planregime for store veg- og jernbaneprosjekter innføres, i tråd med de anbefalte prinsippene ovenfor, vil behovet for statlig plan reduseres. Som nevnt vil derfor økt bruk av statlig plan bare være aktuelt i en overgangsfase.

### Rendyrking av byggherrerollen

Både i Statens vegvesen og Jernbaneverket er planleggingskapasiteten økt vesentlig de senere årene. Uavhengig av hvilke endringer som for øvrig gjøres, er planleggingstiden avhengig av at kapasiteten styrkes vesentlig også i årene fremover. Kapasiteten må styrkes både gjennom ansettelser i etatene og økt bruk av ekstern planleggingskompetanse. Som det blant annet er beskrevet i etatenes forslag til NTP (2014-2013), bør etatene rendyrke sin byggherrerolle, kombinert med en aktiv leverandør- og markedsutvikling. I forlengelsen av dette bør innslaget av entrepriserformer der en større del av prosjekteringen og detaljplanleggingen gjennomføres av entreprenøren, økes.

Det forventes kapasitetsunderskudd på planleggings- og rådgivningsressurser i Norge i årene fremover, med sammenfall av høy aktivitet på samferdselssektoren og olje- og gassrelatert virksomhet. Dette øker behovet for å tiltrekke utenlandsk arbeidskraft. Dette vil måtte skje gjennom en kombinasjon av ansettelser av utenlandsk arbeidskraft og utnyttelse av norske leverandørers nettverk i andre land.

# 7 Oppsummering

## Bredt spekter av tiltak

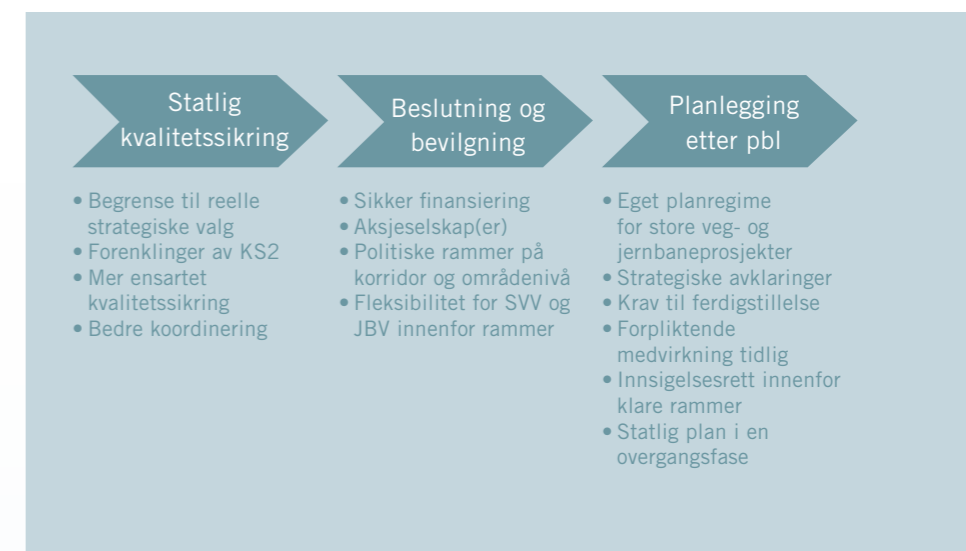
Raskere planprosesser er avgjørende for tidligere realisering av nytte og reduksjoner i kostnadene ved riksveg- og jernbaneprosjekter. Vesentlige reduksjoner i planleggingstiden krever et bredt spekter av tiltak både knyttet til statlig kvalitetssikring, beslutnings- og bevilgningsprosesser og planlegging etter plan- og bygningsloven.

### Konkret foreslås følgende tiltak:

1. Krav om KVVU og KS1 bør begrenses til prosjekter der det foreligger reelle konseptuelle valg
2. KS2-prosessen bør forenkles
3. Forutsigbar finansiering av hele prosjektet bør foreligge ved oppstart av planprosessen etter pbl, for eksempel gjennom aksjeselskaper for avgrensede korridorer eller utbyggingsområder
4. Statens vegvesen og Jernbaneverket bør gis frihet til prioriteringer mellom enkeltprosjekter, innenfor overordnede politiske prioriteringer mellom korridorer, byområder og veg/jernbane
5. Det bør etableres et eget planregime for store veg- og jernbaneprosjekter i korridorene
6. Planleggingen etter pbl bør forankres i strategiske avklaringer, basert på konklusjonene fra KS1, og eventuelt formalisert gjennom statlige planretningslinjer
7. For hvert enkelt prosjekt bør det stilles krav til ferdigstillelsesår
8. Medvirkningen bør være forpliktende og primært utøves tidlig i prosjektet
9. Innsigelsesretten bør praktiseres innenfor tydelige rammer, med krav til deltakelse i planforum
10. Inntil et nytt planregime for store veg- og jernbaneprosjekter foreligger, bør statlig plan benyttes hyppigere

Forslag til tiltak i de ulike delene av planprosessen er oppsummert i figur 7.1.

Figur 7.1:  
Forslag til tiltak  
for kortere  
planprosesser –  
oppsummering



## Forutsigbar finansiering

Forutsigbarhet og kontinuitet er avgjørende forutsetninger for effektive planprosesser. Forutsigbarheten må sikres gjennom finansieringsformer som sikrer avklart finansiering av hele prosjektet før planleggingen etter pbl starter. Konkret anbefales i første omgang aksjeselskaper for avgrensede korridorer eller utbyggingsområder, finansiert gjennom en kombinasjon av aksjekapital og lånefinansiering basert på statsgaranterte obligasjoner med lang løpetid.

## Egen planprosess

Planleggingen innenfor pbl anbefales effektivisert gjennom en egen planprosess for riksvei- og jernbaneprosjekter i transportkorridorene. Sentrale elementer i en slik planprosess er strategiske avklaringer gjennom statlige planretningslinjer, krav til ferdigstillelse, forpliktende medvirkning tidlig og klare rammer for innsigelsesretten.

## Bedre koordinering mellom ulike prosesser

Tidsbruken gjennom hele planprosessen kan forbedres gjennom bedre koordinering mellom de ulike prosessene. Særlig viktig er en bedre og mer systematisk utnyttelse av grunnlagsarbeid og konklusjoner i KVVU/KS1-prosessene som premisser for og input til den etterfølgende planleggingen innenfor pbl.

### Rendyrking av byggherrerollen i etatene

Forsert utbygging av prioriterte veg- og jernbanestrekninger krever økt planleggingskapasitet og bedre utnyttelse av den tilgjengelige kapasiteten. Viktige elementer i dette er økt bruk av ekstern planleggingskompetanse, rendyrking av byggherrerollen i etatene, større innslag av entrepriserformer der en større del av prosjekteringen og detaljplanleggingen gjennomføres av entreprenøren og tiltrekning av utenlandsk arbeidskraft.

### Mye kan gjøres innenfor dagens regelverk

Forslagene krever endringer både på politisk og administrativt nivå. De foreslåtte endringene innenfor planleggingen etter pbl kan i stor grad gjennomføres innenfor dagens lovverk, og uten politiske vedtak. Det samme gjelder forslagene til effektivisering av den statlige kvalitetssikringen. Endringene innenfor beslutnings- og bevilgningsprosessene, med prosjektfinansiering, etablering av aksjeselskaper og redusert direkte politisk styring av enkeltprosjekter, er i større grad avhengig av politiske vedtak.



## Referanser

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2012): Forslag til nasjonal transportplan 2014-2023

Difi (2011): Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark - Forvaltning og organisering. En kartlegging. Rapport 2011:10

Finansdepartementet (2011): Kvalitetssikring av konseptvalget. Finansdepartementets hjemmeside.

NHO/Vista Analyse (2010): Raskere og smartere samferdselsutbygging

Vista Analyse (2011): Evaluering av KS1 innen samferdselssektoren

Vista Analyse (2011b): Vurdering av utbyggingselskap

Vista Analyse (2012): Alternative finansieringsformer i samferdsel. POT-rapport.

## > Tunnelarbeid, Lysaker.

Foto: Ane Sangnes



BYGGENÆRINGENS  
LANDSFORENING



# 2012

**Byggenæringens Landsforening (BNL)**

Telefon 23 08 75 00

Telefaks 23 08 75 01

firmapost@bnl.no - www.bnl.no

Middelthuns gate 27

Postboks 7187 Majorstuen

0307 Oslo

