

# Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter



2012



# Forord

Som en oppfølging av en idéugnad i november 2011 besluttet samferdselsministeren å sette ned en arbeidsgruppe som skulle identifisere hvordan planlegging av store samferdselsprosjekter – særlig på veg og bane – kunne effektiviseres.

Bakgrunnen er en generell oppfatning om at planlegging av store samferdselsprosjekter tar for lang tid, og at dette kan være et hinder for å gjennomføre prosjekter og tiltak som forutsatt i Nasjonal transportplan. Unødvendig lang planleggingstid kan dermed bli et hinder for å oppnå transportplanens hovedmål om:

- framkommelighet og reduserte avstandskostnader
- trafiksikkerhet
- miljø
- universell utforming

Det er derfor nødvendig å se på tiltak som kan korte ned planleggingstiden. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag særlig å vurdere hvordan mer effektiv planlegging kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverk, men gruppen kan også peke på behov for endringer i gjeldende regelverk.

Arbeidsgruppens forslag og prioriteringer skal kunne gi grunnlag for konkretisering og videre oppfølging både i staten og i kommunesektoren.

Gruppen har lagt stor vekt på at forslagene skal være gjennomførbare, sikre god plankvalitet og fortsatt legge til rette for åpne og demokratiske prosesser. Selv om mange av forslagene i rapporten kan gjennomføres innenfor gjeldende regelverk, vil det også måtte arbeides videre med å konkretisere og vurdere de ulike forslagene.

Arbeidsgruppens mindretall (Helge Eide, KS) står sammen med arbeidsgruppen om flere forslag, men har tatt særmerknad på noen av forslagene.

Anders Buttedahl

Ekspedisjonssjef, Samferdselsdepartementet

Oslo, 18. april 2012

# Innhold

	FORORD .....	3
1	SAMMENDRAG .....	5
2	MANDAT OG ARBEIDSPROSESS .....	9
3	BAKGRUNN .....	11
3.1	Planlegging skal ivareta mange hensyn .....	11
3.2	Tidsbruk ved større samferdselsprosjekter .....	13
3.3	Innspill på Samferdselsdepartementets idédugnad 28. november 2011 .....	15
3.4	Kostnadsøkninger .....	16
4	KORT OM BESLUTNINGSSYSTEMET .....	18
4.1	Planprosess for veg- og jernbaneprosjekter .....	18
4.2	Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet .....	20
4.3	Regionale planoppgaver og planmyndighet .....	24
4.4	Medvirkning, ansvar og bistand i planlegging .....	26
4.5	Innsigelse til planforslag .....	27
5	FORSLAG TIL EFFEKTIVISERING AV PLANARBEIDET I STORE SAMFERDSELSPROSJEKT .....	29
5.1	Effektivisering internt hos transportetatene .....	30
5.2	Mer samordnet regelverk .....	31
5.3	Forpliktende tidsfrister .....	32
5.4	Bedre målretting av KVV/KS1 .....	33
5.5	Bedre samordning mellom KVV/KS1 og plan- og bygningsloven .....	33
5.5.1	Resultatene fra KVV/KS1 som sterkere premissgiver for videre planlegging etter plan- og bygningsloven .....	34
5.5.2	Sterkere integrering av KVV/KS1 i det regionale planarbeidet .....	35
5.6	En tydeligere og mer samordnet stat .....	37
5.7	Mulig økt bruk av statlig plan .....	38
5.8	Mulig økt bruk av statlig fastsetting av planprogram .....	40
5.9	Overføring av vedtaksmyndighet i planprosesser etter plan- og bygningsloven .....	41
5.10	Mulige kriterier for statlig plan eller statlig godkjenning av planprogram .....	42
5.11	Et nytt beslutningssystem for større statlige prosjekter bør vurderes på sikt .....	43
5.12	Mer forutsigbare økonomiske prioriteringer .....	46
	Generell merknad fra arbeidsgruppens mindretall .....	48
6	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER .....	52
7	VIDERE OPPFØLGING .....	52

# 1 Sammendrag

Konklusjoner og forslag framkommer også i kapittel fem i rapporten.

Der det er merknader utgjøres flertallet av Anders **Buttedahl** (SD), Roar Midtbø **Jensen** (VD), Audun **Lågøyr** (BNL), Paul **Runnestø** (JBV) og Knut **Rønning** (SD).

Arbeidsgruppens mindretall utgjøres av Helge **Eide** (KS).

De konkrete mindretallsmerknadene framkommer under hvert av forslagspunktene i kapittel fem. Mot slutten av samme kapittel framkommer også en generell merknad fra arbeidsgruppens mindretall.

Forslagene er

- 1) *Gjennomføring av interne tiltak i Statens vegvesen vil ha betydning for å redusere tidsbruken ved samferdselsprosjekter. Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn på tiltakene, men forutsetter at dette følges opp internt i Statens vegvesen. Arbeidsgruppen legger til grunn at det også vil være interne effektiviseringsmuligheter i Jernbaneverket.*
- 2) *Arbeidsgruppen foreslår at det igangsettes et arbeid med å utvikle et mer felles lovgrunnlag for interesseavklaring. Målsettingen må være at tiltak som behandles i planer etter plan- og bygningsloven ikke må avklares etter andre sektorlover i tillegg.*
- 3) *Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes nærmere å innføre et tydelig og forpliktende mål for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess - alternativt for enkeltfaser i planprosessen.  
Et alternativ med gjensidig forpliktende avtale mellom stat og kommune om en slik tidsplan for planlegging av transportinfrastruktur bør kunne vurderes.  
En på forhånd fastsatt dato for ferdigstilling av de konkrete prosjekt kan også være aktuelt.*
- 4) *Arbeidsgruppen foreslår at bruk av KVU/KS1 begrenses til å omfatte prosjekter der det er klare konseptuelle valg.*

- 5) Arbeidsgruppens flertall anbefaler at det arbeides videre med å videreutvikle ordningen med KVV/KS1 slik at resultatene fra dette arbeidet kan gi klarere føringer enn i dag før prosjektplanleggingen etter plan- og bygningsloven starter. Dette kan gjøres innenfor dagens regelverk. I tillegg bør det også vurderes om slike føringer (knyttet til for eksempel trasévalg, utbyggingsstandarder og kryssløsninger) kan gis en formell status i plan- og bygningsloven slik at de ligger som avklarte premisser. Dette må i så fall utredes nærmere blant annet i samarbeid med Miljøverndepartementet. Arbeidsgruppens flertall setter spørsmålsteget ved om alternativet med en sterkere integrering av KVV/KS1 i det regionale planarbeidet vil gi en effektivisering av planarbeidet og en hensiktsmessig overordnet styring. Det er vanskelig å se at formålet med KVV/KS1 ordningen – som er å sikre tilfredsstillende overordnet styring med planlegging av store prosjekter på et tidlig stadium - vil kunne ivaretas med en slik tilnærming. Arbeidsgruppens flertall mener også det bør vurderes å utnytte parallelle prosesser for å spare tid, for eksempel ved at forslag til planprogram utarbeides som et ledd i arbeidet med KVV.

For merknad fra arbeidsgruppens mindretall vises det til omtale i kapittel 5.5.

- 6) Arbeidsgruppen foreslår at staten involverer seg tidlig i planprosessen og samordner sine interesser. Det bør vurderes å innføre tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden i innsigelsessaker. Arbeidsgruppen mener også staten må benytte de virkemidler som ligger i plan- og bygningsloven til å gi tydelige signaler. Statlige planretningslinjer for strategiske avklaringer vedrørende transportsystemer bør vurderes. Arbeidsgruppen mener også at den nye bestemmelsen i plan- og bygningsloven om avskjæring av innsigelsesretten under bestemte forutsetninger må følges aktivt opp.
- 7) Arbeidsgruppens flertall mener at som kortsiktig tiltak bør det vurderes å senke terskelen for statlig plan. I første omgang bør dette prøves ut på et mindre antall større prosjekter både på veg- og jernbanesiden for å kunne vinne erfaring med om dette effektiviserer planprosessen. De administrative konsekvensene, for eksempel arbeidsdeling mellom Samferdselsdepartementet og samferdselsetatene, må også vurderes nærmere.

For merknad fra arbeidsgruppens mindretall vises det til omtale i kapittel 5.7.

- 8) Arbeidsgruppens flertall mener det bør vurderes nærmere å øke bruken av statlig godkjenning av planprogram etter § 18 i forskrift om konsekvensutredninger. De administrative konsekvensene, for eksempel arbeidsdeling mellom Samferdselsdepartementet og samferdselsetatene, må også vurderes nærmere.

For merknad fra arbeidsgruppens mindretall vises det til omtale i kapittel 5.8.

- 9) Arbeidsgruppens flertall mener det bør vurderes å overføre vedtaksmyndigheten i forbindelse med bruk av statlig plan eller fastsettelse av planprogram ved samferdselsprosjekter fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet.

For merknad fra arbeidsgruppens mindretall vises det til omtale i kapittel 5.9.

- 10) Arbeidsgruppens flertall foreslår at det vurderes å etablere et sett med enkle kriterier som automatisk utløser statlig plan og/eller statlig godkjenning av planprogram. Dette må vurderes nærmere i samråd med blant annet Miljøverndepartementet.

For merknad fra arbeidsgruppens mindretall vises det til omtale i kapittel 5.10.

- 11) Planleggingen bør bli mer strategisk, og et nytt planregime bør vurderes. Det kan tenkes et system hvor for eksempel den politiske styringen av riksveg- og jernbaneinvesteringene på strekningene mellom de største byene kan skje gjennom å utvikle de rutevise stamnettutredningene til et dokument som gir regjeringen grunnlag for å beslutte om videre utvikling av riksveg- og jernbanenettet. Dette vil imidlertid kreve betydelige endringer f.eks. i den rollen Nasjonal transportplan og de årlige budsjettene spiller med dagens forholdsvis detaljerte politiske prioriteringer innenfor samferdselssektoren. Arbeidsgruppens flertall mener det bør gjennomføres et eget utredningsarbeid som gir grunnlag for utvikling av en mer strategisk modell basert på kunnskap om politiske styringsmuligheter. I første omgang er det viktig å vurdere tiltak som kan gjennomføres på noe kortere sikt. For øvrig viser arbeidsgruppen til at mange av de øvrige tiltakene som er skissert i dette avsnittet er behandlet andre steder i rapporten.

For merknad fra arbeidsgruppens mindretall vises det til omtale i kapittel 5.11.

- 12) Arbeidsgruppen vil peke på at et system hvor finansieringen er avklart før prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven starter, ville kreve betydelige endringer i dagens finansieringsordning, bedre strategiske avklaringer før prosjektplanlegging og større handlefrihet for Statens vegvesen og Jernbaneverket i fasene med prosjektplanlegging og bygging. Arbeidsgruppen mener det bør gjennomføres et eget utredningsarbeid som gir grunnlag for valg av modell basert på kunnskap om kostnader, mulige resultater og politiske styringsmuligheter. Når det gjelder målet om stabil og forutsigbar finansiering av prosjekter som er startet opp viser arbeidsgruppen til det arbeidet som allerede er satt i gang knyttet til framlegget av Nasjonal transportplan for perioden 2014-23.



## 2 Mandat og arbeidsprosess

Statlige transportetater og andre aktører har de siste årene synliggjort hvor lang tid som kan gå med til å planlegge og gjennomføre infrastrukturtiltak.

Samferdselsdepartementet gjennomførte 28. november 2011 en idédugnad om hvordan planprosesser for store samferdselsprosjekter kan effektiviseres. På møtet deltok departementer og samferdselsetater, bransjeorganisasjoner, konsulenter fra statens kvalitetssikringsordning for store prosjekter og representanter for mediene.

På denne bakgrunn besluttet Samferdselsdepartementet å sette ned en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til effektivisering av planprosessene.

Samferdselsdepartementet utarbeidet følgende mandat for gruppen:

*”Arbeidsgruppen skal sammenfatte de viktigste forslagene fra idédugnaden 28. november 2011. Gruppen skal i tillegg ta utgangspunkt i en rapportering fra Statens vegvesens prosjekt om effektivisering av planleggingen.*

*På bakgrunn av dette materialet og eventuelt forslag som kommer opp gjennom arbeidet i gruppen, skal arbeidsgruppen gi forslag til hvilke tiltak som bør prioriteres høyest for å effektivisere planleggingen.*

*Arbeidsgruppen bør særlig vurdere mulighetene for effektivisering innen rammene av dagens regelverk. Men også behov for regelverksendringer kan påpekes.*

*Mandatet innebærer at arbeidsgruppens rapport skal ha en overordnet og prinsipiell karakter.*

*Gruppens forslag og prioriteringer skal kunne gi grunnlag for konkretisering og oppfølging både i staten og kommunesektoren.”*

Arbeidsgruppen ble satt sammen med bakgrunn i deltakelsen på idedugnaden, og har bestått av seks medlemmer:

Ekspedisjonssjef

Anders **Buttedahl**, Samferdselsdepartementet, leder

Områdedirektør interessepolitikk

Helge **Eide**, KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)

Avdelingsdirektør

Roar Midtbø **Jensen**, Vegdirektoratet

Seksjonssjef

Paul **Runnestø**, Jernbaneverket,

Direktør næringspolitikk og kommunikasjon

Audun **Lågøyr**, Byggenæringens Landsforening,

Fagdirektør

Knut **Rønning**, Samferdselsdepartementet.

Sekretariatet har bestått av seniorrådgiver Brita **Ottem**, seniorrådgiver Trond Helge **Hem** og seniorrådgiver Anders-Martin **Fon**, alle fra Samferdselsdepartementet.

Gruppen har hatt tre møter.

Arbeidet har i særlig grad trukket veksler på et forprosjekt som Statens vegvesen nylig har slutført. Arbeidsgruppen har også hatt nytte av en rapport av 14. januar 2012 fra Rådgivende Ingeniørers Forening om "Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser" og pågående arbeider i regi av Byggenæringens landsforening og KS.

# 3 Bakgrunn

Statlige transportetater og andre aktører har de siste årene synliggjort hvor lang tid som kan gå med til å planlegge og gjennomføre infrastrukturiltak. Den generelle oppfatningen er at planlegging tar for lang tid, og at tidsbruken kan være et hinder for gjennomføring av Nasjonal transportplan. Det er derfor viktig å se på mulighetene for å korte ned tidsbruken.

Samtidig må det legges til grunn at det settes av tilstrekkelig tid til interesseavveininger, tekniske avklaringer og til å finne løsninger som er økonomisk, sosialt og miljømessig bærekraftige. Det skal også være tid til åpne og demokratiske prosesser som både ivaretar ulike samfunnshensyn og rettssikkerheten til berørte parter. En effektivisering må ikke gå på bekostning av kvalitet i planarbeidet eller på det ferdige prosjektet.

Involvering og medvirkning er tidkrevende, men det kan også være tidsbesparende og effektivt fordi det skaper større forståelse, sterkere forankring, mindre konflikter og bedre løsninger. Det må derfor være balanse mellom ulike hensyn som skal ivaretas og behovet for effektive planprosesser.

## 3.1 Planlegging skal ivareta mange hensyn

I et komplekst samfunn med stadig større konkurranse om arealer, er god og effektiv planlegging nødvendig. God planlegging bidrar til interesseavveininger og avklaring av kontroversielle spørsmål, sikrer god styring og letter gjennomføringen av tiltaket. God planlegging er avgjørende for å kunne bygge og drive et robust transportsystem.

Plan- og bygningslovens formål og de definerte oppgavene og hensynene etter loven, jf. §§ 1-1 og 3-1, viser hvilke hensyn som skal ivaretas i planleggingen. Det slås i § 3-1 også fast at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og at vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

I samferdselssektoren vil ofte følgende hensyn måtte veies mot hverandre:

- demokrati og politisk styring
- rettsikkerhet

- økonomi
- framkommelighet
- klima (utslipp knyttet til transportarbeid, bygging og drift)
- klimatilpasning (tilpasning av infrastrukturen til endret klima)
- biologisk mangfold
- jordvern
- vern mot støy og lokal forurensning av luft og vann
- nærmiljø
- kulturminnevern
- vern av naturressurser
- universell utforming
- trafiksikkerhet
- samfunnssikkerhet og beredskap

Svært mye av det som inngår i planarbeidet er lovbestemt, i særlig grad gjennom plan- og bygningsloven. Etter loven kreves det blant annet reguleringsplan og konsekvensutredninger for å gjennomføre større bygge- og anleggstiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Plankravet for riks- og fylkesveger er nærmere definert i Miljøverndepartementets og Samferdselsdepartementets retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven (T-1057). Her framgår også at store vegprosjekter blir avklart trinnvis gjennom kommunedelplan og reguleringsplan. Praksis er tilsvarende for jernbaneprosjekter.

Planlegging er derfor en forutsetning for å gjennomføre hovedtyngden av investerings- og vedlikeholdstiltakene på veg- og på jernbanenettet.

For å sikre politisk styring med store statlige investeringstiltak har staten i tillegg til planprosessene etter plan- og bygningsloven, innført to kvalitetssikringsordninger. Først en ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i tidlig fase før planlegging etter plan- og bygningsloven og til slutt ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag etter at planlegging etter plan- og bygningsloven er slutført.

I tillegg til planleggingen av utbyggingstiltak, må transportetatene bidra betydelig i arealplansaker for å ivareta hensynet til lokale behov for arealavklaringer og for å sikre et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøriktig transportsystem. Dette er en forutsetning for å oppnå hensiktene med de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Dersom transportetatene ikke følger opp på dette området, kan konsekvensen blant annet bli reduserte lokale utviklingsmuligheter, unødvendig stort transportomfang og redusert trafiksikkerhet.

Kort oppsummert kan det slås fast at utarbeidelse av nødvendige planer har avgjørende betydning for å nå målene i Nasjonal transportplan om framkommelighet, sikkerhet, miljø og tilgjengelighet for alle. Med økte rammer til investerings-, drifts- og vedlikeholdsmidler følger også behov for større og mer effektiv planproduksjon.

### 3.2 Tidsbruk ved større samferdselsprosjekter

Den stegvise planavklaringen krever at planleggingen starter i god tid før tiltakene skal gjennomføres. Gjennomføringsevnen og muligheten for effektiv bruk av de økende midler som bevilges er derfor avhengig av:

- at det i forkant settes av tilstrekkelige ressurser til planlegging
- at det er kapasitet og kompetanse i etatene og i bransjen til å gjennomføre planleggingen
- at det er god effektivitet i planarbeidet.

Effektivitet i planfunksjonen er imidlertid ikke alltid like lett å måle eller kvantifisere. Ren planleggingstid og rene planleggingskostnader kan relativt enkelt måles. Plankvalitet er vanskeligere å måle, men i praksis handler det om at planene er gjennomførbare og anviser holdbare og kostnadseffektive løsninger i et livsløpsperspektiv. I et effektiviseringsarbeid hvor det bare ses på muligheten for tidsbesparelser, er det viktig at det ikke innføres tiltak som resulterer i uønsket reduksjon i plankvaliteten.

I dag tar det om lag 10 år å forberede store samferdselsprosjekter til bygging. Det er flere eksempler på at planleggingen har tatt enda lengre tid. I 10 års planleggingstid inngår:

- 1,5 - 2 år til konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).

Hovedregelen er at det kreves gjennomført KS1 før prosjektet eventuelt kan prioriteres i siste seksårs periode i Nasjonal transportplan.

- 3 - 5 år til kommunedelplan.

Hovedregelen er at det kreves kommunedelplan for at prosjektet eventuelt kan prioriteres i første fireårs periode i Nasjonal transportplan.

- 1,5 - 2 år til reguleringsplan.
- 0,5 år til ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag (KS2).

Etter utarbeidet reguleringsplan og gjennomført KS 2 kan prosjektet tas opp til bevilgning over statsbudsjettet eller godkjennes av Stortinget gjennom en egen bompengeproposisjon (for vegprosjekter med bompengefinansiering).

- 1 år til konkurransegrunnlag og anbudsprosess.
- 1 – 2 år til grunnerverv.

Enkelte av disse fasene kan helt eller delvis være parallelle.

For vegprosjekter med brukerfinansiering vil det i tillegg være behov for analyser av finansieringsgrunnlaget, detaljert avklaring av bompengeopplegget, prosess med lokalpolitisk godkjenning og utarbeidelse av stortingsproposisjon for bompengeordningen. Dette er også prosesser som delvis kan være parallelle, men stortingsproposisjonen kan altså ikke fremmes for Stortinget før KS2 er slutført.

Det er ofte størst oppmerksomhet rundt planleggingstiden for store prosjekter. Imidlertid kan også mindre prosjekter også være konfliktfylte. Dette resulterer ofte i lang planleggingstid, ikke minst i byområder hvor interessekonfliktene er mange og sterke og arealene mer begrenset. Flere slike mindre prosjekter kan ha stor betydning for å få fjernet flaskehalsen eller for å få helhet i transportsystemet.

For store prosjekter omfatter planlegging etter plan- og bygningsloven normalt kommunedelplan og reguleringsplan, dvs. 4,5 – 7 år av totalt 10 år. Ut fra de lovbestemte minstekravene er det en teoretisk mulighet til å redusere planleggingen etter plan- og bygningsloven til om lag 3 - 3,5 år (2 år til kommunedelplan og 1 - 1,5 år til reguleringsplan). Erfaringsmessig er arbeidet med kommunedelplan mest tidkrevende. Grunnen er at de viktigste utredningene for å avklare konsekvensene for samfunn og miljø, blir gjort i denne planfasen. Dette er utredninger som ofte er sesongavhengige (blant annet kan mange undersøkelser kun gjennomføres når det er snø- og frostfritt), og hvor det er tidsmessige avhengigheter. I vurderinger av en mer effektiv planlegging er det viktig å vurdere den totale tidsbruken til forberedelser før bygging, ikke bare planlegging etter plan- og bygningsloven. I dette perspektivet er det derfor nødvendig å se på sammenhengen mellom ulike prosesser: Nasjonal transportplan med tilhørende utredninger, handlingsprogrammer og budsjett, KVV/KS1, planlegging etter plan- og bygningsloven, KS2, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, anbudsprosess og grunnerverv.

Kjennetegnet for planprosessene som har tatt lengst tid, er skiftende og usikre politiske prioriteringer. Dette fører til at planarbeidet blir stilt i bero i perioder. Når så planarbeidet starter igjen kan forutsetningene være såpass endret at prosessen må begynne på nytt. Interessekonflikter fører også til stor tidsbruk, på grunn av

omfattende forsøk lokalt på å komme fram til enighet og deretter ofte tidkrevende innsigelsesbehandling i Miljøverndepartementet og berørte departementer.

I tillegg til disse planprosessene kommer også regjeringens og Stortingets arbeid ned Nasjonal transportplan, de årlige budsjettforslagene og bompengeproposisjonene. Det er i disse prosessene at prioriteringene av de statlige samferdselsprosjektene foretas.

### 3.3 Innspill på Samferdselsdepartementets idédugnad 28. november 2011

På idédugnaden kom det fram en rekke synspunkter og til dels motstridende forslag til tiltak. Disse kan kort gjengis slik:

- For å sikre større forutsigbarhet i planleggingen er det viktig med en tydeligere stat. Dette kan særlig gjelde på områder som:
  - overgangen fra KVV/KS1 til planlegging etter plan- og bygningsloven
  - statlige retningslinjer for de enkelte planer,
  - bedre samordning av ulike statlige interesser,
  - tidlige statlige avklaringer prosessen,
  - mer samordnet og konsekvent statlig behandling av klager og innsigelser
- Regional samordning bør styrkes. Dette kan gjøres ved
  - at planprosessen forenkles gjennom fylkeskommunal ledelse av regionale transportplaner
  - å utnytte fylkeskommunens plankapasitet og – kompetanse
  - å involvere folkevalgte tidlig, både lokalt og regionalt
  - å vurdere om fylkeskommunen kan få ny rolle ved å avklare innsigelser
- Det er først og fremst praktiseringen av plan- og bygningsloven som bør vurderes; ikke endringer i loven.
- Det er behov for nytt planregime for store statlige prosjekter, men ikke nødvendigvis bruk av statlig plan for å løse konflikter. Stortinget bør vedta hovedprioriteringer og strekninger i Nasjonal transportplan. Departementet kan så vedta retningslinjer i tråd med Stortingets behandling. Regjeringen og etatene vedtar de konkrete løsninger. Statlig plan blir dermed et slags ris bak speilet.
- Statlig plan bør likevel vurderes brukt i større grad, særlig der flere kommuner er involverte.
- Statlig sektortenkning har gått for langt. Dette gjelder særlig for de mange statlige organers innflytelse.

- Staten bør i større grad bestemme hva som skal planlegges.
- Staten bør tenke på hele transportkorridorer.
- Større grad av lovsamordning. Det er trolig gevinster å hente ved å samordne sektorlover bedre med plan- og bygningsloven.
- Kommunene har vedtaksmyndighet gjennom å fastsette reguleringsplaner. Kommunen har imidlertid ikke kostnadsansvar ved statlige prosjekt. Bør kommunene gis ansvar for merkostnader i tilfeller der dyre løsninger blir vedtatt?
- Etter forvaltningsreformen har staten kun ansvaret for de viktigste vegene. Det gir muligheter til å tenke nytt.
- Det bør vurderes om konseptutvalgutredning (KVU) med tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS1) kan gjøres mer overordnet.
- Dersom konsulentene trekkes inn tidligere i arbeidet med KS1, vil det trolig bli bedre planlegging av arbeidsoppgaver og mer rasjonell utnyttelse av ressurser.
- Det er behov for tettere kontakt med berørte departement (Finansdepartementet og Miljøverndepartementet) for å sikre en god samordning mellom KVU/KS1 og plan- og bygningsloven
- Transportetatene kan effektivisere mye gjennom interne forbedringer i planprosessene og deres innhold

### 3.4 Kostnadsøkninger

Fra 1989, med en overgangsperiode på fem år, ble plan- og bygningsloven eneste lovgrunnlag for planlegging av vegprosjekter. Før dette ble planleggingen av riks- og fylkesveger i stor grad gjennomført med hjemmel i vegplanforskrifter etter vegloven, med Vegdirektoratet og fylkesvegsjefen som vedtaksmyndighet for henholdsvis hovedplaner og detaljplaner. En undersøkelse gjennomført ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) på oppdrag fra Statens vegvesen viser at de reelle kostnadene med å bygge veg i snitt har steget med 8 pst hvert år i perioden 1990 - 2010. Kostnadsøkningen er korrigert for prisstigningen etter veganleggsindeks som er utarbeidet av Statistisk Sentralbyrå. Denne indeksen har i de siste årene økt vesentlig mer enn konsumprisindeksen. NTNU har gjort enkle vurderinger av årsakene til kostnadsøkningen. Det er angitt at om lag halvparten av kostnadsøkningen er dokumentert knyttet til:

- at mye av veginvesteringene er flyttet over fra oppgradering av eksisterende veger til nyanlegg
- økt andel vegbygging i urbane strøk
- andel kompliserte anlegg har økt

For den andre halvdel av kostnadsøkningen er det angitt en ikke dokumentert fordeling mellom følgende faktorer:

- økt standard og høyere miljøkrav



- endrede rammebetingelser, særlig knyttet til endringer i plan- og bygningsloven
- økt innflytelse til interessenter/pressgrupper

Årsakbildet er med andre ord sammensatt, men det viser at beslutningssystemet kan være en vesentlig kostnadsdriver.

Det er ikke gjort beregninger for hva redusert tidsbruk kan gi av besparelser i prosesskostnader og samfunnsøkonomiske gevinster. Det kan likevel legges til grunn at redusert tidsbruk i størrelsesorden 20-30 pst, vil kunne innebære stor reduksjon i prosesskostnadene og en vesentlig økning i gjennomføringsevnen. For vegprosjekter er det store forskjeller i prosesskostnader mellom planprosjektene, men i gjennomsnitt utgjør kostnaden med prosjektforberedelse om lag 8 pst av investeringskostnaden. Dette fordeler seg med om lag en pst på strategisk planlegging, om lag tre pst på planlegging etter plan- og bygningsloven og om lag fire pst på detaljprosjektering, utarbeiding av konkurransegrunnlag og anbudsprosess.

# 4 Kort om beslutningssystemet

## 4.1 Planprosess for veg- og jernbaneprosjekter

### *Ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2)*

Ordningen med KS1 og KS2 gjelder ekstern kvalitetssikring av prosjekter med kostnad over 750 millioner kr. KS1 innebærer at et eksternt konsulentmiljø kvalitetssikrer en konseptvalgutredning (KVU) fra transportetatene. KS1 skal gjennomføres i en tidlig fase, normalt før prosjektplanleggingen etter plan- og bygningsloven starter. Formålet med ordningen er å sikre tilfredsstillende overordnet politisk styring med planlegging av store prosjekter på et tidlig trinn. KS1 er grunnlag for behandling i regjeringen om valg av konsept og føringer for videre planlegging etter plan- og bygningsloven

KS2 omfatter ekstern kvalitetssikring av kostnader og styringsunderlag for gjennomføring av et prosjekt og gjennomføres etter at reguleringsplanen er ferdig. Formålet med KS2 er å legge til rette for god kostnadsstyring og gjennomføring av store prosjekter. For at et prosjekt skal kunne prioriteres i de årlige statsbudsjettene kreves normalt at det er gjennomført KS2. KS2 er grunnlag for behandling i regjeringen.

Ordningen med KS1 og KS2 er ikke lovfestet, men ordningene er basert på rammeavtaler som Finansdepartementet inngår med eksterne konsulentmiljøer.

### *Nasjonal transportplan med tilhørende utredninger og prosesser*

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan presenterer regjeringen sin strategi for transportpolitikken. Nasjonal transportplan har en planperiode på ti år, med hovedvekt på de første fire årene, og revideres hvert fjerde år. Prosjekter som foreslås prioritert i første fireårs periode av Nasjonal transportplan skal som hovedregel inngå i godkjent kommune(del)plan. For at et prosjekt skal inngå i siste seksårsperiode av Nasjonal transportplan må det som hovedregel være gjennomført konseptvalgutredning (KVU) og tilhørende ekstern kvalitetssikring (KS1).

De statlige transportetatene og Avinor AS utarbeider et forslag til transportplan som grunnlag for departementenes arbeid med stortingsmeldingen. Dette arbeidet gjør etatene etter retningslinjer fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Etatenes forslag til transportplan er basert på flere delutredninger, blant annet rutevise utredninger som Statens vegvesen og Jernbaneverket gjennomfører for henholdsvis riksveg- og jernbanenettet og som viser behovet for strekningsvise investeringer i et 40-års perspektiv. Det utføres også egne overordnede utredninger for transportsystemet i de største byene på lang sikt.

Etatene følger opp stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan gjennom etatenes fireårige handlingsprogrammer og de årlige statsbudsjettene.

Større prosjekter legges fram for Stortinget i de årlige budsjett- og bompengeproposisjonene etter gjennomført KS2.

#### *Planlegging av veg- og jernbaneprosjekter etter plan- og bygningsloven*

Veg- og jernbaneprosjekter blir avklart gjennom plan- og bygningsloven, basert på tekniske krav som følger av vegloven og jernbaneloven. I tillegg kommer en lang rekke andre lover som har betydning både for prosess og løsning, for eksempel kulturminneloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven og vannressursloven.

Ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen. Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak. De skal også gi planleggingsmyndigheten informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

#### *Saksgang for kommune(del)planer- og reguleringsplaner*

Store veg- og jernbaneprosjekter blir normalt avklart trinnvis gjennom kommune(del)plan og reguleringsplan. På kommuneplannivå blir det gjennomført omfattende faglige utredninger for å klargjøre prosjektets virkninger for miljø og samfunn. De formelle kravene til utredninger er gitt gjennom forskrift om konsekvensutredninger. På kommuneplannivået blir det ofte besluttet hvor traseen for veg- eller jernbanelinjen skal gå. Det blir normalt utredet alternative traséer som blir sammenlignet gjennom fastsatt metodikk for samfunnsøkonomiske analyser. Ofte tas det også beslutning om andre viktige elementer som standard, kryssplassering, krysstype, stasjonsplassering og tunnelomfang.

Reguleringsplan er en detaljert plan som gir nærmere anvisninger for prosjektets utforming og plassering. Det er reguleringsplanen som gir grunnlag for ekspropriasjon dersom det er nødvendig.

Saksbehandlingsreglene for kommune(del)planer og reguleringsplaner er i hovedtrekk de samme, med kunngjøring av planoppstart, utarbeiding av planprogram, høring og offentlig ettersyn for planprogrammet, utarbeiding av planforslag, høring og offentlig ettersyn for planforslaget og vedtak i kommunestyret. Planprogram er imidlertid ikke nødvendig for reguleringsplan som bygger videre på kommunedelplan med konsekvensutredning.

Dersom det ikke foreligger innsigelse, er kommunestyrets planvedtak endelig. Statens vegvesen og Jernbaneverket kan gjøre arbeidet ferdig fram til og med offentlig ettersyn. I praksis blir etatene i den enkelte plansaken ofte enige med berørte kommuner om ansvars- og oppgavefordeling. Normalt er det etatene selv som gjennomfører det praktiske planarbeidet, mens kommunene ofte har ansvaret for de formelle stegene i prosessen (blant annet varsle planoppstart og sende planprogram og planforslag på høring). Kommunestyret vedtar planene og det er vanligvis kommunen som kunngjør planvedtaket.

Dersom det foreligger innsigelse fra statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommune som ikke blir avklart, er det Miljøverndepartementet som fatter endelig beslutning. For de fleste veg- og jernbaneprosjekter oppnås enighet mellom lokale, regionale og statlige myndigheter. Dermed blir de fleste prosjektene vedtatt av kommunestyret med bindende virkning. I løpet av de siste 10 årene har 2-3 veg- og jernbaneprosjekter årlig blitt behandlet som innsigelsessak i Miljøverndepartementet. Erfaringsmessig tar slike innsigelsessaker lang tid, både på grunn av tidkrevende forsøk på å komme fram til enighet lokalt og på grunn av tidkrevende prosesser i Miljøverndepartementet og mellom berørte departementer.

Reguleringsplanvedtak kan påklages av berørte i samsvar med forvaltningslovens regler for enkeltvedtak. Slike klager har normalt ikke utsettende virkning, og har derfor mindre betydning for tidsbruken enn innsigelser.

## **4.2 Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet**

Statlige planoppgaver og statlig planmyndighet er generelt omtalt i § 3-5 i plan- og bygningsloven, og nærmere definert i:

- § 3-6 om felles planoppgaver
- § 3-7 om overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet
- §§ 6-1 – 6-3 om nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser

- § 6-4 om statlig arealplan

I tillegg kan staten være ansvarlig myndighet for planprogrammet, jf. forskrift om konsekvensutredninger.

### *§ 3-6 om felles planoppgaver*

Etter § 3-6 kan statlig og regional myndighet starte planarbeid på områder hvor staten, regional planmyndighet og kommunene sammen har ansvaret for å løse planoppgaver. Samordnet areal- og transportplanlegging er et typisk eksempel som også er spesielt nevnt i lovteksten. Omtalen i lovforarbeidene passer svært godt for areal- og transportplaner for byer og tettsteder hvor staten har et betydelig ansvar og råder over direkte virkemidler, og hvor planleggingen krever et nært samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Det er derfor behov for at de aktuelle statlige myndigheter kan spille en initierende og koordinerende rolle i planprosessen der dette er hensiktsmessig - etter avtale med aktuelle planmyndigheter.

Bruken av § 3-6 er imidlertid avhengig av forskrift fastsatt av Kongen. Slik forskrift er ikke fastsatt ennå.

### *§ 3-7 om overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet*

Tredje ledd § 3-7 åpner for at myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan utarbeide, fremme og legge ut til offentlig ettersyn forslag til arealplan for slike tiltak. Dette gir Statens vegvesen og Jernbaneverket gode muligheter til å ta initiativ til planlegging og styre framdriften i planarbeidet.

I praksis er det normalt slik at Statens vegvesen og Jernbaneverket har ansvaret for det praktiske planarbeidet. Ofte inngås det avtale med kommunen om at kommunen har ansvaret for å fremme planarbeidet gjennom å kunngjøre planoppstart, legge planprogram og planforslag ut til offentlig ettersyn og utarbeide saksframstilling for kommunens beslutning om planprogram og planløsning. Statens vegvesen og Jernbaneverket kan imidlertid gjøre alt bortsett fra å vedta planprogrammet og planløsningen, enten etter avtale med kommunen eller mot kommunens ønske. Det vanlige er at Statens vegvesen og Jernbaneverket inngår avtale med kommunen.

### *§ 6-1 om nasjonale forventninger*

Kongen skal hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

### *§ 6-2 om statlige planretningslinjer*

Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. De skal bl.a. legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging. Gjeldende dokument på området er de såkalte rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, jf. rundskriv T-5/93 fra Miljøverndepartementet. De skal legges til grunn av kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter. Hensikten er å oppnå en bedre samordning av areal- og transportplanlegging både i kommuner, på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer.

### *§ 6-3 om statlige planbestemmelser*

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med berørte myndigheter for et tidsrom av inntil ti år nedlegge forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak, for landet som helhet eller for avgrensede geografiske områder. Et særlig aktuelt eksempel i samferdselssektoren er forskrift om kjøpesenteretablering

### *§ 6-4 om statlig arealplan*

Etter § 6-4 kan staten selv utarbeide og vedta arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan. Av forarbeidene framgår at det er en vid skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Det er imidlertid også gjort klart at statlig plan er et unntak fra det ordinære systemet med kommunestyret som vedtaksmyndighet. Statlig plan forutsettes bare benyttet i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten.

I gjeldende retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven (T-1057) er statlig plan omtalt slik (lovhenvisningene er til loven før 2009, men realitetene er ikke endret):

*Det kan være aktuelt å bruke § 18 i plan- og bygningsloven om statlig plan dersom kommunen ikke fatter nødvendig planvedtak, og vegprosjektet er av nasjonal eller viktig regional betydning. Det er Miljøverndepartementet som avgjør om denne bestemmelsen skal nyttes etter henstilling fra vegmyndighetene for riks- og fylkesveger. § 18 vil bare bli brukt dersom alle andre muligheter for konfliktavklaring er prøvd. Sammenholdt med Statens vegvesens mulighet til å utarbeide og fremme planer etter § 9-4, vil dette i praksis bety at statlig plan bare vil være aktuelt dersom kommunen ikke vil sluttbehandle en plan, og nasjonale eller viktige regionale interesser tilsier behov for rask planavklaring.*

Etter den nye plan- og bygningsloven er det ikke bare i slutfasen det kan oppstå situasjoner hvor kommunen ikke vil gjøre vedtak. Det samme kan skje i tidlig planfase når kommunen skal godkjenne planprogram.

Siden hjemmelen for statlig plan ble innført i plan- og bygningsloven i 1985, er det bare et fåtall planer for veg og jernbane som har blitt vedtatt som statlig plan. Det begrensede antallet må imidlertid ses i sammenheng med at de fleste konfliktsakene løses gjennom behandling av innsigelser.

I St. meld. nr. 29 (1996-97) om regional planlegging og arealpolitikk er det for øvrig gitt en utførlig omtale av bruken av statlig plan.

*Forskrift om konsekvensutredninger av 26.06.2009, gitt med hjemmel i §§ 4-2 og 14-6 i plan- og bygningsloven*

Etter § 18 i denne forskriften kan staten få tillatelse til å godkjenne planprogrammet, slik at staten kan gi føringer for det videre planarbeidet. Dersom hensynet til ivaretagelse av nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det, eller planen eller tiltaket omfatter flere kommuner eller fylker, kan Miljøverndepartementet bestemme at for eksempel Samferdselsdepartementet får rollen som ansvarlig myndighet. Planprogrammet kan benyttes til å avklare og fastsette overordnede rammebetingelser for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og også for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område.

Ved i tillegg å bruke § 14 i forskriften kan planprogrammet og eventuelt konsekvensutredninger også benyttes til å ta stilling til hvilke traséer som skal inngå i reguleringsplanarbeidet. Reguleringsplanarbeidet skjer etter ordinær prosess i plan- og bygningsloven. Sammenlignet med det "ordinære" planløpet innebærer bruk av statlig godkjenning av planprogrammet, eventuelt både planprogram og konsekvensutredning, at kommunene i stedet for å være vedtaksmyndighet i hele planfasen, blir en sentral høringsinstans i de første delene av planfasen og er vedtaksmyndighet i forbindelse med reguleringsplan.

Bruk av planprogram eller planprogram og konsekvensutredning til å utrede og avklare alternativer og konsekvenser av disse vil særlig være aktuelt ved planlegging av store utbyggingstiltak, hvor spørsmålet om lokalisering er uavklart og hvor lokalisering i flere kommuner er aktuelt.

**Follobanen** (ny jernbanestrekning mellom Oslo og Ski) planlegges etter forskrift om konsekvensutredninger. Denne banen berører kommunene Oslo, Oppegård og Ski (de to siste i Akershus fylke). For å sikre en god og forutsigbar prosess omkring valg av trasé ble det bestemt at Samferdselsdepartementet skulle være ansvarlig myndighet for Follobanen - etter regelverket om konsekvensutredninger (KU). Dette innebærer at det er Samferdselsdepartementet som fastsetter planprogrammet og gjennom dette avgjør hvilke traséer som skal utredes og hvilke problemstillinger for miljø og samfunn som skal belyses i konsekvensutredningen. Videre innebærer dette at Samferdselsdepartementet godkjenner konsekvensutredningen og fastlegger trasévalg i tilknytning til denne godkjenningen. Konsekvensutredningen sendes på høring på ordinær måte, og berørte interessenter mv uttaler seg på vanlig måte. I tillegg uttaler kommunene seg til konsekvensutredningen gjennom politisk behandling. Dette betyr at det ikke gjennomføres kommunedelplan i de aktuelle kommunene. Fastleggingen av trasé gjennom konsekvensutredningen er grunnlag for å gå videre med reguleringsplan. Arbeidet med reguleringsplanen foregår etter ordinær prosess i plan- og bygningsloven.

Fordelen med denne prosessen er at en slipper vegen om kommunedelplan. Dette er ikke nødvendigvis i seg selv så tidsbesparende, men det betyr at en unngår eventuelle innsigelser knyttet til kommunedelplan og etterfølgende klagebehandling. Denne klagebehandlingen tar tid. Med dette fjerner en usikkerhet rundt planprosessen og minsker sannsynligheten for forsinkelser.

### 4.3 Regionale planoppgaver og planmyndighet

Fylkeskommunenes planoppgaver og planmyndighet er generelt omtalt i § 3-4 i plan- og bygningsloven, og nærmere definert i lovens

- Kapittel 7 om regional planstrategi
- Kapittel 8 om regional plan og planbestemmelse
- Kapittel 9 om interkommunalt samarbeid

Den nye plan- og bygningsloven gir større mulighet enn tidligere for planlegging over kommunegrensene gjennom regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse. Det er likevel forutsatt at kommunen fortsatt skal være den primære myndigheten i arealforvaltning og lokal samfunnsutvikling. Kommunene har



dermed fortsatt hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget område.

### *Regional planstrategi - § 7-1*

Regional planmyndighet skal i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet, utarbeide en regional planstrategi. Den skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet, og den vedtas av regional planmyndighet.

Deretter skal den legges fram for Kongen til godkjenning. Kongen kan, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som er påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Statlige og regionale organer og kommunene skal legge planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.

### *Regional plan og planbestemmelse - § 8-1 og 8-5*

Regional planmyndighet utarbeider regionale planer ut fra planstrategien. Planene må ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som skal utarbeides av regjeringen hvert fjerde år. På den annen side vil planleggingen på regionalt nivå være et viktig grunnlag for statlige planprosesser. Planen sendes departementene til orientering.

Både kommuner og statlige organer som har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan kreve at saken bringes inn for Miljøverndepartementet. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse. Det er de statlige fagmyndigheter som ivaretar planoppgavene som kan komme med innvendinger, i hovedsak de samme som kan fremme innsigelse. Det kan for eksempel dreie seg om spørsmål om valg av alternative veg- eller jernbaneløsninger. Det er en forutsetning at spørsmålet er tatt opp i prosessen for den enkelte plan og at planen ikke følger opp eller ivaretar nasjonale eller viktige statlige hensyn og interesser.

Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regional plan (avløser fylkesplaner og fylkesdelplaner) for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og godkjenningsmyndighet. Dette er imidlertid ment som en unntaksordning.

En regional planbestemmelse har som virkning at det ikke kan iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder som etter bestemmelsene vil være i strid med planen uten samtykke. Eksempler kan være landskapsområder, traséer for større samferdselsanlegg og anlegg for energiforsyning.

### *Interkommunalt plansamarbeid - § 9 - 1*

Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede slikt samarbeid. Når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan Miljøverndepartementet pålegge et slikt samarbeid, etter at vedkommende kommuner har fått anledning til å uttale seg.

Et eksempel på dette er det pågående samarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune som skal resultere i en felles regional plan for areal og transport. Det var regjeringen som foreslo dette pålagte samarbeidet, med tilslutning fra Stortinget. Arbeidet er ledet av en politisk styringsgruppe.

### *Kommunale planoppgaver og planmyndighet*

Kommunenes planoppgaver og planmyndighet er generelt omtalt i § 3--3 i plan- og bygningsloven, og nærmere definert i lovens:

- Kapittel 10 om kommunal planstrategi
- Kapittel 11 om kommuneplan
- Kapittel 12 om reguleringsplan

### *Kommunal planstrategi - § 10-1*

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Denne bør omfatte drøfting av strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen har plikt til å innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Dette gir disse organene mulighet til å spille inn sine behov for kommunale planavklaringer i perioden.

### *Kommuneplan § 11-1*

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsprogram og arealdel. Arealdelen er et svært viktig redskap for å sikre samordnet utvikling av transportsystemet og arealbruken.

## **4.4 Medvirkning, ansvar og bistand i planleggingen**

Det er kommunen som har ansvar for kommunal planlegging, men det betyr ikke at alt praktisk planarbeid skal utføres av kommunen. Andre myndigheter og private kan

fremme planforslag, og deler av planarbeidet kan gjennomføres av andre enn kommunen selv, jf slik det som oftest er for offentlige veg- og jernbaneanlegg.

Alle offentlige organer har både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt, jf § 3-2 tredje ledd i plan- og bygningsloven. Plikten innebærer at de ikke kan stille seg utenfor en planprosess, og på den måten unngå å bli forpliktet av planene som vedtas. Planleggingen skal være en felles oppgave som alle relevante myndigheter skal delta i. Det er avgjørende at kommunene sørger for å trekke inn slike myndigheter tidlig i prosessen. Kommunene har varslingsplikt og en plikt til å involvere aktuelle myndigheter i planprosessen.

Etter plan- og bygningsloven § 5-3 bør det være et regionalt planforum i hver region. Det er regional myndighet som oppretter det. I praksis skal det være et fellesorgan for fylkeskommunen og staten på fylkesnivå. Der skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Formålet er å bidra til bedre samordning av ulike interesser og syn, raskere avklaring og en mer samstemt praksis i plansakene i et fylke.

#### **4.5 Innsigelse til planforslag**

Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Ut fra gitte kriterier kan andre kommuner og Sametinget også fremme innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget, og den skal begrunnes.

Det er begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse. Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelse 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 i løpet av de ti foregående år. I den nye plan- og bygningsloven ble det innført en ny regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse tidlig i planarbeidet. Dette forutsetter at varslingsplikten er oppfylt, jf. § 5-5 siste ledd. Dersom det ikke oppnås enighet ved mekling mellom partene, sendes saken til Miljøverndepartementet til avgjørelse. Her er det ikke fastsatt noen frister for behandlingstid.

Mange av de tidkrevende konfliktsakene, særlig i vegplansakene, har bakgrunn i uenighet mellom statlige myndigheter på regionalt nivå, hvor det er interessekonflikter mellom utbygging og vern. Det finnes eksempler på saker hvor alle alternativene til planløsning er beheftet med innsigelse fra en eller flere

statlige fagmyndigheter, selv om behovet for tiltaket er avklart og det er gjennomført brede alternativsvurderinger.

Statens vegvesen og Jernbaneverket er involvert i relativt få innsigelsessaker som er til behandling i Miljøverndepartementet.

Erfaringene er at konfliktavklaring tar lang tid. Først gjøres det forsøk på å finne en løsning lokalt og deretter gjennom mekling hos fylkesmannen. Dette er tidkrevende. Noen saker tar også lang tid å få avklart i Miljøverndepartementet. Vi antar at dette skyldes at sakene ofte er kompliserte og krever vanskelige politiske interesseavveininger.

Mange konflikter synes likevel å være omkamper om forhold som er avklart i tidligere faser. Den lange behandlingstiden kan også føre til større aksept for kostnads-krevende tiltak som ellers ikke ville blitt akseptert.

# 5 Forslag til effektivisering av planarbeidet i store samferdselsprosjekt

For å realisere målene i Nasjonal transportplan knyttet til framkommelighet, trafikkikkerhet, miljø og universell utforming, mener arbeidsgruppen at det er nødvendig å se nærmere på tiltak som kan effektivisere planprosessene gjennom å redusere planleggingstiden. Spørsmålet har blitt ytterligere aktualisert gjennom transportetatens og Avinors forslag til Nasjonal transportplan 2014-23. Dette forslaget ble lagt fram i februar 2012 og her blir det pekt på at effektivisering av planprosessene er en viktig forutsetning for å kunne dra nytte av eventuelt økte økonomiske rammer. I tillegg blir det også i forslaget pekt på at forutsigbar finansiering og bedre gjennomføringsevne er påkrevet.

På idédugnaden i november 2011 kom det fram flere synspunkter og til dels motstridende forslag til tiltak for å redusere planleggingstiden, jf også omtale i kapittel tre. Det er viktig å finne en balanse mellom de mange ulike hensynene planlegging skal ivareta, og målet om kortere planleggingstid. Planprosessene må sikre god plankvalitet, ivareta ulike samfunnshensyn, sikre demokrati og åpenhet, og ivareta rettsikkerheten til de som er berørt.

Arbeidsgruppen vil understreke at planlegging er tidkrevende, men at det likevel er mulig å oppnå tidsbesparelser gjennom flere typer tiltak som ikke vil svekke hensynene planleggingen skal ivareta.

Det er enighet i arbeidsgruppen om tre hovedområder for mulige tidsbesparelser:

1. *Bedre sammenheng i beslutningsprosessen.*

Det bør vurderes tiltak for bedre sammenheng mellom prosessene med Nasjonal transportplan, budsjett, KVV/KS1, planlegging etter plan- og bygningsloven og KS2.

2. *Raskere konfliktavklaring*

Det bør vurderes tiltak som fører til raskere konfliktavklaring. Dette gjelder særlig konflikter mellom statlige fagmyndigheter tidlig i planprosessen, men også for innsigelsessakene som er til behandling i Miljøverndepartementet.

### 3. Tydeligere nasjonale avklaringer

En tydeligere stat vil kunne forenkle planleggingen av enkeltprosjekter etter plan- og bygningsloven. Tydelige nasjonale avklaringer vil kunne redusere omfanget av innsigelsessaker og gi samferdselsetatene større legitimitet til å avgrense og forenkle prosjektplanleggingen.

Det er sammenhenger mellom disse tre hovedområdene. Dette innebærer også at aktuelle tiltak kan ha positive virkninger på flere områder.

## **Mer aktiv bruk av mulighetene i ny plan- og bygningslov**

Ny plan- og bygningslov – som trådet i kraft 1. juli 2009 - inneholder flere elementer som kan virke effektiviserende.

Loven tydeliggjør de ulike forvaltningsnivåenes ansvar og åpner for bedre strategiske avklaringer og en mer behovstilpasset planlegging, særlig gjennom bestemmelsene om regional og kommunal planstrategi.

Kravet om planprogram gir mulighet for å avklare utredningsbehovet tidlig i planprosessen. Tidlig avklaring av hvilke alternativer som skal utredes og hvilke faglige utredninger som er nødvendige, gir bedre sikkerhet mot at en må starte planlegging på nytt. Utarbeidelse av planprogram og endringer i innsigelsesordningen krever tydeligere fagmyndigheter i tidlig planfase og aktiv deltakelse i planprosessen

Loven legger stor vekt på tidlig samarbeid mellom berørte myndigheter og forpliktende og tydelig involvering i planprosessene, jf. f.eks. bestemmelsen om regionalt planforum, bestemmelsen om at innsigelser skal fremmes så tidlig som mulig og bestemmelsene om begrensninger i klage- og innsigelsesadgangen.

I det påfølgende utdypes dette med konkrete forslag.

**De konkrete mindretallsmerknadene framkommer under hvert av forslagspunktene. Mot slutten av kapitlet framkommer også en generell merknad fra arbeidsgruppens mindretall.**

## **5.1 Effektivisering internt hos transportetatene**

Statens vegvesen har gjennomført et forprosjekt der hele tidsløpet ved vegutbygging er analysert. Jernbaneverket, kommunesektoren, rådgivende ingeniører og entreprenører har medvirket i prosjektet. Prosjektets utgangspunkt er å se på hva

som kan gjøres innenfor de eksisterende rammer, men prosjektet er også oppfordret til å peke på eventuelle behov for endringer i eksterne rammeforutsetninger. Statens vegvesen mener mye kan gjøres internt i etaten og peker på flere tiltak som kan føre til forbedringer:

- 1) Strammere krav til prosjektbeskrivelser som grunnlag for Nasjonal transportplan og handlingsprogram.
- 2) Et bedre bestillingssystem der det utarbeides standardiserte dokument som beskriver sentrale vurderinger, forutsetninger og valg gjennom ulike prosjektfaser.
- 3) Vurdere en mer effektiv organisering for planlegging og gjennomføring av mindre prosjekter.
- 4) Bedre styring der ressursene blir strammere prioritert mot prosjekter som er forankret i Nasjonal transportplan eller handlingsprogram.
- 5) Utvikle bedre samarbeidsformer mellom fasene og mellom faggruppene i etaten.
- 6) Utvikle etatens kvalitetssystem videre med sikte på krav og rutiner som gir mer effektive planprosesser.
- 7) Utvikle nye kontraktsformer med leverandører av konsulenttenester.
- 8) Se på grensesnittet mellom reguleringsplanlegging og prosjektering med tanke på at entreprenørene kan ta større ansvar for prosjektering.
- 9) Gjennomføre nærmere analyser av 10-15 sammenlignbare planprosjekter for å finne de største «tidstyvene».

*Gjennomføring av interne tiltak i Statens vegvesen vil ha betydning for å redusere tidsbruken ved samferdselsprosjekter. Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn på tiltakene, men forutsetter at dette følges opp internt i Statens vegvesen. Arbeidsgruppen legger til grunn at det også vil være interne effektiviseringsmuligheter i Jernbaneverket.*

## **5.2 Mer samordnet regelverk**

Plan- og bygningsloven foreskriver beslutningsprosesser med bred medvirkning fra offentlige myndigheter, berørte og interesserte. I praksis er det ofte slik at denne behandlingen blir betraktet som god nok og erstatter prosesser etter annet regelverk.

Denne samordningen er imidlertid i liten grad formalisert, slik at det i planprosessen vil være usikkerhet om det kreves tilleggsbehandling etter annet regelverk. På slutten av 1980-årene pågikk et omfattende lovsamordningsarbeid som blant annet resulterte i at all vegplanlegging skulle skje etter plan- og bygningsloven i stedet for vegplanforskrifter etter vegloven.

Det er god grunn til å fortsette utviklingen av et mer felles lovgrunnlag for interesseavklaring. Det gir mer forutsigbarhet og større energi i planprosessen.

Målsettingen må være at tiltak som behandles i planer etter plan- og bygningsloven ikke må avklares etter andre sektorlover i tillegg. Dette gjelder i første rekke forurensningsloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven og vannressursloven, men kan også være aktuelt for andre lover som f.eks. havne- og farvannsloven, kommunehelsetjenesteloven, brann- og eksplosjonsvernloven, reindriftsloven, jordloven og skogbruksloven.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppen foreslår at det igangsettes et arbeid med å utvikle et mer felles lovgrunnlag for interesseavklaring. Målsettingen må være at tiltak som behandles i planer etter plan- og bygningsloven ikke må avklares etter andre sektorlover i tillegg.*

## **5.3 Forpliktende tidsfrister**

Som tidligere påpekt, tar det i gjennomsnitt ti år fra planlegging av et prosjekt starter med KVU/KS1 og fram til byggestart. I mange tilfeller er planleggingstiden enda lengre.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det vurderes om det er hensiktsmessig og realistisk å kunne sette tydelig og forpliktende mål for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess. Det er mulig det er mer hensiktsmessig å sette slike mål for tidsbruk på enkeltfaser i planprosessen.

For å oppnå slike mål må det sannsynligvis være en tydelig oppfølging av at framdrift og tidsbruk følger planen. Her kan en mulighet være at staten tar et tydeligere prosessansvar enn i dag. Eksempelvis kan staten ved behandling av den aktuelle KVU/KS1 sette krav til framdrift i planleggingen og en endelig dato for ferdigstilling av prosjektet.

Et alternativ kunne være å etablere en gjensidig forpliktende avtale mellom stat og kommune om en slik tidsplan for planlegging av transportinfrastruktur. På samme måte kan tenkes frister også internt mellom statlige aktører. Det bør videre diskuteres om manglende oppfølging fra en av partene kan utløse en form for sanksjon.

Mer konkret utforming av en slik ordning må eventuelt vurderes nærmere.



## *Forslag*

*Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes nærmere å innføre et tydelig og forpliktende mål for samlet tidsbruk for en planleggingsprosess - alternativt for enkeltfaser i planprosessen.*

*Et alternativ med gjensidig forpliktende avtale mellom stat og kommune om en slik tidsplan for planlegging av transportinfrastruktur bør kunne vurderes.*

*En på forhånd fastsatt dato for ferdigstillelse av de konkrete prosjekt kan også være aktuelt.*

### **5.4 Bedre målretting av KVV/KS1**

Mange KVV/KS1 er relativt detaljerte og omfangsrike. For å effektivisere arbeidet bør det vurderes om KVV/KS1 kan gjøres mer overordnede. Dette må imidlertid avveies mot hensynet til at behandlingen av KVV/KS1 skal gi nødvendige avklaringer og føringer for etterfølgende planlegging etter plan- og bygningsloven. Arbeidsgruppen mener de berørte departementer bør utrede disse spørsmål med sikte på å effektivisere planleggingen.

En viktig forutsetning for at det skal utarbeides KVV/KS1 er at det skal foreligge minst to konsepter i tillegg til nullalternativet. Som grunnlag for Nasjonal transportplan 2014-2023, utarbeides mer enn 30 KVV/KS1 i vegsektoren. Flere av KVV/KS1 omfatter i hovedsak bare utbygging og utbedring langs eksisterende veg. Erfaringer har vist at disse KVV/KS1 i liten grad tar for seg ulike konsept for prosjektene. Konsekvensen er at nytteverdien for etterfølgende planlegging etter plan- og bygningsloven i enkelte tilfeller blir redusert. For slike prosjekter ville det vært mer effektivt å gå mer direkte på planlegging etter plan- og bygningsloven uten forutgående KVV/KS1.

## *Forslag*

*Arbeidsgruppen foreslår at bruk av KVV/KS1 begrenses til å omfatte prosjekter der det er klare konseptuelle valg*

### **5.5 Bedre samordning mellom KVV/KS1 og plan- og bygningsloven**

KVV/KS1 er en statlig kvalitetssikringsordning, og er ikke lovbestemt. Det kan derfor oppstå uklarheter mellom hva som skal gjøres etter kvalitetssikringsordningen og hva som skal utføres etter lovverket. Denne manglende samordningen kan gi langvarige prosesser og uklare beslutningspunkt, og kan også medføre at samme spørsmål

vrderes og planlegges både etter KVU/KS1 ordningen, og etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsgruppen har drøftet to ulike tilnærminger til hvordan man kan få en bedre samordning mellom KVU/KS1-arbeidet og plan- og bygningsloven, blant annet for å unngå unødig dobbeltarbeid.

Den første tilnærmingen er basert på at arbeidet og resultatene fra KVU/KS1 i større grad enn nå skal legge føringer for det etterfølgende arbeidet etter plan- og bygningsloven.

En alternativ tilnærming kan være å se om KVU/KS1 i sterkere grad kan integreres i den ordinære regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Uansett bør det ses nærmere på muligheten for mer parallelle prosesser som kan korte ned planleggingstiden. Et eksempel på dette kan være at Samferdselsdepartementet som et ledd i KS1-behandlingen også fastsetter planprogrammet for videre planlegging etter plan- og bygningsloven. Det betyr i praksis at etatene må legge fram forslag til planprogram samtidig med KVU-rapporten, og at det dermed må løses litt opp i forutsetningen om at planlegging etter plan- og bygningsloven må avvete regjeringens KS1-beslutning.

### ***5.5.1 Resultatene fra KVU/KS1 som sterkere premisgiver for videre planlegging etter plan- og bygningsloven***

Formålet med den statlige KVU/KS1 ordningen i dag er å sikre tilfredsstillende overordnet styring med planlegging av store prosjekter på et tidlig trinn. KS1 er grunnlag for behandling i regjeringen om valg av hovedløsning for videre planlegging.

KS1 skal normalt gjennomføres før prosjektplanleggingen etter plan- og bygningsloven starter

KS1 er et solid fundament for regjeringens beslutning:

- en statlig faglig utredning (KVU), som bygger på bred lokal medvirkning
- en uavhengig ekstern kvalitetssikring, og
- høringsuttalelser fra blant annet lokalpolitiske myndigheter (kommuner og fylkeskommuner)

Statens vegvesen og Jernbaneverket opplever at kommunene i en del tilfeller legger uforholdsmessig stor vekt på lokale hensyn på bekostning av kostnadskontroll, sikkerhet, framkommelighet og nasjonale miljøhensyn. Dette er naturlig konsekvens av at kommunen er vedtaksmyndighet, men ikke økonomisk ansvarlig for bygging, drift og vedlikehold. Etatene opplever også at det for de største veg- og

jernbaneprosjektene som krysser kommunegrenser kan være unødvendig komplisert og tidkrevende å samordne planprosessen mellom kommuner som har ulike forventninger til planprosess og planløsning.

Det bør derfor vurderes om ordningen med KVU/KS1 bør videreutvikles til å gi klarere føringer enn i dag før prosjektplanleggingen etter plan- og bygningsloven starter. Dette kan gjøres innenfor dagens regelverk. Forhold som er utredet og besluttet i KS1-prosessen, bør ikke senere kunne være grunnlag for innsigelser. Dette kan imidlertid kreve at en del viktige konflikttemaer blir grundigere utredet og vurdert enn det som ofte er tilfelle i dagens KVUer. Dette stiller også krav til medvirkning og høring av KVUen hos regionale myndigheter forut for regjeringens behandling.

I tillegg bør det også vurderes om slike føringer (eksempelvis knyttet til trasévalg, utbyggingsstandarder og kryssløsninger) kan gis en formell status i plan- og bygningsloven slik at de ligger som avklarte premisser. Om føringene er tilstrekkelig klare, kan det i enkelte tilfeller være et alternativ å gå direkte fra KS1 til reguleringsplan slik at kommunedelplan ikke blir nødvendig. Disse spørsmålene bør utredes nærmere, blant annet i samarbeid med Miljøverndepartementet.

Føringer fra KVU/KS1 har betydning for rekkefølge i tid for planlegging og utbygging. Denne type føringer har ikke betydning for utforming av de enkelte planer etter plan- og bygningsloven og skal derfor ikke forankres etter denne loven. Likevel er det viktig at regjeringen gjennom behandlingen av KS1 er tydelig slik at rekkefølgen i planleggingen blir rasjonell og tilpasset rammene i Nasjonal transportplan og statsbudsjettet.

### **5.5.2 Sterkere integrering av KVU/KS1 i det regionale planarbeidet**

Selv om KVU er en statlig faglig utredning med lokal medvirkning, og regjeringens behandling av KS1 også bygger på høringsuttalelser fra blant annet lokale politiske myndigheter, kan det oppstå et gap mellom faglige anbefalinger og lokale politiske vurderinger.

Dagens plan- og utredningssystem er lagt opp slik at det er mange muligheter for omkamp. Mange spørsmål som i prinsippet kunne vært avklart i tidlig planfase tas opp til ny behandling og vurdering i etterfølgende planprosesser.

En mulig løsning kunne være å la innholdskravene i KVV ivaretas gjennom en regional planprosess på strekningsvise enkeltprosjekter. En regional planprosess har forankring og legitimitet gjennom utarbeidelse av planprogram og høring og vedtak av dette. Dersom planarbeidet er knyttet til bypakker, kunne KVV integreres i en kommunedelplanprosess. Politiske styringsgrupper for arbeidet, bestående av berørte fylkeskommuner og kommuner vil kunne sikre eierskap og forankring som igjen letter det videre arbeidet.

Denne legitimiteten og forankringen vil kunne bidra til en mer effektiv planprosess.

Innholdsmessig er det ingenting i veien for at KVV og regionale transportplaner (fylkeskommunenes strategiske plan for samferdsel) kan inneholde mange av de samme elementene, og det kan derfor være gevinster ved å samordne dette arbeidet. Det er naturlig at de regionale transportplanene rulleres hvert fjerde år - i takt med Nasjonal transportplan. På denne måten vil det være bedre kobling mellom bevilgningsprosessene og planprosessene.

Ekstern kvalitetssikring (KS1) vil etter dette kunne gjennomføres, men det bør vurderes om den kan forenkles. Det kan i et slikt tilfelle drøftes om endelig godkjenning av konseptvalget i et slikt alternativ bør ligge til regjeringen.

Konkret ville en løsning etter disse linjer medføre at retningslinjene for KVV måtte endres, slik at det framgår at KVV for samferdselsprosjekter kan ivaretas gjennom prosessene etter plan- og bygningsloven.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppens flertall anbefaler at det arbeides videre med å videreutvikle ordningen med KVV/KS1 slik at resultatene fra dette arbeidet kan gi klarere føringer enn i dag før prosjektplanleggingen etter plan- og bygningsloven starter. Dette kan gjøres innenfor dagens regelverk. I tillegg bør det også vurderes om slike føringer (knyttet til for eksempel trasévalg, utbyggingsstandarder og kryssløsninger) kan gis en formell status i plan- og bygningsloven slik at de ligger som avklarte premisser. Dette må i så fall utredes nærmere bla i samarbeid med Miljøverndepartementet.*

*Arbeidsgruppens flertall setter spørsmålsteget ved om alternativet med en sterkere integrering av KVV/KS1 i det regionale planarbeidet vil gi en effektivisering av planarbeidet og en hensiktsmessig overordnet styring. Det er vanskelig å se at formålet med KVV/KS1 ordningen – som er å sikre tilfredsstillende overordnet styring med planlegging av store prosjekter på et tidlig stadium - vil kunne ivaretas med en slik tilnærming.*

*Arbeidsgruppens flertall mener også det bør vurderes å utnytte parallelle prosesser for å spare tid, for eksempel ved at forslag til planprogram utarbeides som et ledd i arbeidet med KVVU.*

*Arbeidsgruppens mindretall viser til at et hovedproblem ved å skulle avklare viktige strategiske spørsmål gjennom et KVVU/KS1 vedtak, som binder framtidig planbehandling, er den manglende lokale og regionale forankring i folkevalgte organer som et slikt vedtak har. Kommuner og fylkeskommunenes rolle er begrenset til å være rådgivende høringsinstanser i prosessen. Det svekker forpliktelsen til slike avklaringer, noe som vil skape problemer og øke sannsynligheten for tidkrevende konfliktavklaring i den senere saksbehandling. Arbeidsgruppens mindretall mener videre at regional planlegging, med bruk av plan og bygningslovens bestemmelser kan gi demokratisk forankrede strategiske føringer med positiv effekt for tidsbruk på senere detaljplanlegging. Arbeidsgruppens mindretall kan ikke se at arbeidsgruppens flertall har fremmet godt begrunnede argumenter mot dette. Etter mindretallets mening setter arbeidsgruppens flertall et likhetstegn mellom «overordnet styring» og «statlig styring». Det fremstår som en ubegrunnet hypotese at regionalt folkevalgt nivå ikke skulle kunne ha en minst like overordnet tilnærming til framføring av større strekningsvise samferdselsprosjekter som staten. Gjennom vedtak fattet av regionalt folkevalgt nivå vil også det demokratiske fundament for slike føringer bli sterkere, noe som er en fordel for senere planlegging.*

## **5.6 En tydeligere og mer samordnet stat**

Som vist til under 4.4. er det begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse. Innsigelse er et viktig middel for å ivareta interesser av nasjonal eller viktig regional betydning. Problemet er manglende samordning av statlige interesser og lang saksbehandlingstid. De statlige interessene kan ofte være motstridende og komme sent inn i prosessen.

Det er et generelt problem at flere statlige fagmyndigheter kommer sent inn i planprosessen, til tross for at tidlig involvering er forutsatt i plan- og bygningsloven.

Mange statlige fagmyndigheter har begrensede ressurser til, eller prioriterer ikke, deltakelse tidlig i planprosessen slik plan- og bygningsloven forutsetter. Det innebærer usikkerhet om foreslåtte planløsninger vil bli akseptert, og om det vil bli nødvendig å reversere planleggingen for å forbedre løsningen. Situasjonen øker muligheten for konflikt. Det er også eksempler på gode avklaringer med lokale vernemyndigheter, men der de lokale vernemyndighetenes vurderinger blir satt til side av miljødirektoratene senere i planprosessen.

Staten kan være tydeligere på flere nivåer i planprosessen, gjennom dokumentet om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, ved aktiv deltakelse i arbeidet med regional planstrategi og ved deltakelse i regionalt planforum. Særlig arbeidet med regional planstrategi blir viktig, i og med at statlige og regionale organer og kommunene skal legge planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.

Tidsbruken knyttet til konflikthåndtering som følge av klagebehandling, innsigelser eller varsel om innsigelser må reduseres. Det foreligger dokumentasjon for at varsel om innsigelser benyttes oftere, og på bredere grunnlag fra ulike statlige sektorinteresser enn hva som opprinnelig er lagt til grunn fra Stortingets side, og at kommuneplaner i gjennomsnitt blir forsinket med opp mot ett år som følge av dette<sup>1</sup>. Konkrete tiltak for å redusere denne ekstra tidsbruken kan være å presisere – og begrense – hva som er gyldig grunnlag for innsigelse fra de ulike sektormyndigheter, og ved oppstart av en planprosess (regional plan, kommuneplan eller kommunedelplan) sette bindende tidsfrister for både planbehandling (inkl. meglings) og for eventuell endelig godkjenning i henhold til plan- og bygningsloven eller klagebehandling etter for eksempel naturmangfoldloven.

Som nevnt foran er det hjemmel i § 6-2 til å gi statlige planretningslinjer for blant annet et geografisk avgrenset område. Det bør vurderes om det kan være et aktuelt middel å bruke for strategiske avklaringer som angir rammen for utviklingen av transportsystemet i avgrensede områder.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppen foreslår at staten involverer seg tidlig i planprosessen og samordner sine interesser. Det bør vurderes å innføre tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden i innsigelsessaker.*

*Arbeidsgruppen mener også staten må benytte de virkemidler som ligger i plan- og bygningsloven til å gi tydelige signaler. Statlige planretningslinjer for strategiske avklaringer vedrørende transportsystemer bør vurderes.*

*Arbeidsgruppen mener også at den nye bestemmelsen i plan- og bygningsloven om avskjæring av innsigelsesretten under bestemte forutsetninger må følges aktivt opp.*

## **5.7 Mulig økt bruk av statlig plan**

Plan- og bygningsloven åpner for statlige kommunedelplaner og reguleringsplaner. Denne hjemmelen er imidlertid innført som en sikkerhetsventil som bare skal brukes i

---

<sup>1</sup> Asplan Viak/Agenda Kaupang: Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre – delrapport. KS FOU rapport 27.01.12

helt spesielle situasjoner hvor det er konflikt mellom stat og kommune og hvor det er nødvendig for å sikre nasjonale interesser. Ut fra den politiske debatten om mer effektive planprosesser, kan det synes som om det i den senere tid har utviklet seg en større vilje til å bruke hjemmelen til statlig plan for store veg- og jernbaneprosjekter.

Med forvaltningsreformen i 2010 ble det fastlagt en ny arbeidsdeling mellom stat og fylkeskommuner. Store deler av ansvaret for vegnettet ble overført fra staten til fylkeskommunen. I dette ligger implisitt at gjenværende statlig transportinfrastruktur, riksvegnettet og jernbanenettet, framstår som infrastruktur av nasjonal betydning. Denne infrastrukturen bør derfor kunne underlegges et annet planregime enn den infrastruktur som hører inn under fylkeskommunens ansvarsområde. Det er lite logisk at arealplansmyndigheten for store statlige investeringer skal ligge på laveste forvaltningsnivå.

Som et kortsiktig tiltak bør det vurderes å senke terskelen for bruk av statlig plan. I gjeldende retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven (T-1057) er det forutsatt at statlig plan bare skal benyttes dersom det viser seg at den ordinære planprosessen ikke fører fram, dvs. dersom kommunen nekter å behandle planen eller nekter å gjøre endelig vedtak. Ved en eventuell endret praksis med hyppigere bruk av statlig plan bør denne forutsetningen i retningslinjene fjernes eller mykes opp.

Endret praksis bør i tilfelle varsles gjennom sentrale styringsdokumenter som behandles i Stortinget, f.eks. statsbudsjettet eller Nasjonal transportplan.. Deretter bør kommunene, fylkeskommunene og statlige fagmyndigheter orienteres om endret holdning til bruk av denne hjemmelen.

Plan- og bygningsloven § 3-7 tredje ledd gir transportetatene god mulighet for å sikre framdriftskontroll. Dette gjelder imidlertid *planforberedelsen*, og løser ikke problemene knyttet til at vedtaksmyndigheten kan vektlegge lokale interesser sterkere enn nasjonale og regionale interesser knyttet til kostnadskontroll, framkommelighet og sikkerhet.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppens flertall mener at som kortsiktig tiltak bør det vurderes å senke terskelen for statlig plan. I første omgang bør dette prøves ut på et mindre antall større prosjekter både på veg- og jernbanesiden for å kunne vinne erfaring med om dette effektiviserer planprosessen. De administrative konsekvensene, for eksempel arbeidsdeling mellom Samferdselsdepartementet og samferdselsetatene, må også vurderes nærmere.*

*Arbeidsgruppens mindretall kan ikke se at det foreligger noe dokumentasjon på at statlig plan i seg selv automatisk vil føre til lavere tidsbruk. Plan og bygningslovens krav til prosesser, og involverte parters rett til innsigelser og klagebehandling vil være identiske enten planmyndigheten er statlig eller kommunal. Mindretallet er åpen for at statlig plan kan være et virkemiddel som, innenfor dagens regelverk, kan benyttes ved større strekningsvise prosjekter der dette er avtalt mellom lokale og regionale myndigheter og staten ved oppstart av prosjektet, eller (som i dag) hvor planprosesser trekker ut på grunn av uenighet mellom lokale myndigheter. Ved slik bruk av dagens unntaksbestemmelse bør regional planmyndighet gi anbefaling om statlig plan.*

## **5.8 Mulig økt bruk av statlig fastsetting av planprogram**

Ved usikkerhet eller uenighet kan Miljøverndepartementet avgjøre hvem som er "ansvarlig myndighet" og dermed skal fastsette planprogram - jf. § 18 i forskrift om konsekvensutredninger.

Dersom hensynet til ivaretagelse av nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det, eller planen eller tiltaket omfatter flere kommuner eller fylker, kan Miljøverndepartementet bestemme at en annen myndighet enn den som framgår av forskriften skal være ansvarlig myndighet. En slik beslutning skal fattes i samråd med berørte myndigheter.

Denne hjemmelen er brukt i planleggingen av E6 i Stange og Eidsvoll kommuner. Den er også brukt for Follobanen, hvor det i tillegg er besluttet å utelate kommunedelplan.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppens flertall mener det bør vurderes nærmere å øke bruken av statlig godkjenning av planprogram etter § 18 i forskrift om konsekvensutredninger. De administrative konsekvensene, for eksempel arbeidsdeling mellom Samferdselsdepartementet og samferdselsetatene, må også vurderes nærmere.*

*Arbeidsgruppens mindretall er enig i at det er legitimt for staten å gi strategiske føringer for store prosjekter som i hovedsak finansieres over statlige budsjetter. Statlig godkjenning av planprogram for slike prosjekter kan være et slikt virkemiddel.*



*Mindretallet vil imidlertid peke på at en rekke større samferdselsprosjekter i hovedsak er finansiert via bompenger, hvor det er lokale og regionale myndigheter som har det aller sterkeste forpliktelsen overfor innbyggerne til å sørge for rask gjennomføring av et lovet prosjekt innenfor bevilget kostnadsramme. Mindretallet vil peke på at i slike tilfeller synes en økt bruk av § 14 i forskrift om konsekvensutredning (om å ta stilling til hvilke lokaliteter som skal utredes) fra regional planmyndighet i forbindelse med vedtak av regional planstrategi/planprogram å være et alternativ som sikrer overordnede nasjonale og regionale hensyn og kostnadseffektivitet tidlig i planleggingen, samtidig som krav til demokratisk medvirkning og forankring blir best ivaretatt.*

## **5.9 Overføring av vedtaksmyndighet i planprosesser etter plan- og bygningsloven**

Miljøverndepartementet, som forvalter av plandelen i plan- og bygningsloven, er vedtaksmyndighet i forbindelse med bruk av statlig plan, jf kapittel 5.7. Tilsvarende er det Miljøverndepartementet som tar stilling til om en statlig myndighet skal kunne fastsette planprogrammet, jf kapittel 5.8. Antall beslutningspunkter i en planprosess bidrar til å øke den totale tidsbruken. Derfor mener et flertall i arbeidsgruppen det bør vurderes nærmere om ikke sektordepartementene, i dette tilfelle Samferdselsdepartementet, bør å ha myndighet til å fatte vedtak om bruk av både statlig plan og statlig fastsetting av planprogram. En viktig begrunnelse for å skulle velge å benytte statlig plan eller statlig fastsetting av planprogram er nettopp for å få til en mer effektiv planprosess. Disse virkemidlene bør derfor rendyrkes.

Eksempelvis ble det i forbindelse med utbyggingen av flyplassen på Gardermoen med nødvendig tilbringersystem, vedtatt at det skulle utarbeides statlig reguleringsplan. Reguleringsplanen for flyplassen, deler av Gardermobanen og vegtilknytning til E6 ved Jessheim omfattet kommunene Ullensaker og Nannestad og involverte flere etater (Luftfartsverket, NSB og Statens vegvesen), samt Akershus fylkeskommune som skulle ivareta miljøverninteressene.

Samferdselsdepartementet ba om å få overført myndigheten fra Miljøverndepartementet til å utarbeide og vedta reguleringsplanen. Myndigheten ble overført gjennom kongelig resolusjon.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppens flertall mener det bør vurderes å overføre vedtaksmyndigheten i forbindelse med bruk av statlig plan eller fastsettelse av planprogram ved samferdselsprosjekter fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet.*

*Arbeidsgruppens mindretall er kritisk til en overførsel av vedtaksmyndighet i slike eventuelle tilfeller til Samferdselsdepartementet. Det er ikke ført noen argumentasjon for hvorfor det i slike tilfeller er nødvendig å bryte med et viktig prinsipp i planleggingssystemet i Norge, nemlig at det er uavhengighet mellom planmyndighet og tiltakshaver. Mindretallet kan heller ikke se at det er godtgjort at en slik overføring i seg selv resulterer i raskere planlegging, i tillegg til at det også vil bryte med prinsippet om skillet mellom sektormyndighet og planmyndighet.*

*Mindretallet viser til at flertallsforslaget bygger på en underliggende premiss om at en overførsel av vedtaksmyndighet fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet i seg selv bidrar til høyere effektivitet. I den grad staten faktisk mener at endret ansvarsfordeling internt i staten er viktig for økt effektivitet, vil arbeidsgruppens mindretall peke på at en overførsel av ansvar til Kommunal- og regionaldepartementet vil sikre at prinsippet om uavhengighet mellom planmyndighet og tiltakshaver ivaretas, samtidig som ansvaret legges til et departement som har et overordnet ansvar for regional utvikling. En slik endring kan gjennomføres ved å endre navn på ansvarlig departement i § 18 i forskrift om konsekvensvurderinger.*

## **5.10 Mulige kriterier for statlig plan eller statlig godkjenning av planprogram**

Dersom overordnede nasjonale hensyn i større grad skal legge føringer for videre planlegging av store samferdselsprosjekt, vil det kunne være hensiktsmessig å etablere et sett med enkle regler eller kriterier for når det er aktuelt med statlig plan (og/ eller statlig godkjenning av planprogram).

Det er aktuelt å vurdere slike kriterier for større, nasjonale prosjekt og ikke for mindre statlige tiltak og prosjekter.

Eksempler på slike kriterier kan være:

- Statlig plan for alle statlig prosjekt over en viss størrelse og som i tillegg berører to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner.
- Statlig plan gjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering i forbindelse med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan og/eller de årlige statsbudsjett
- Statlig plan gjøres gjeldende der det tidlig i prosessen er tydelig at prosjektet innebærer et høyt konfliktnivå.
- Statlig plan gjøres gjeldende for prosjekt der det er en omforent avtale om dette fra alle berørte parter.

*Forslag*

*Arbeidsgruppens flertall foreslår at det vurderes å etablere et sett med enkle kriterier som automatisk utløser statlig plan og/eller statlig godkjenning av planprogram. Dette må vurderes nærmere i samråd med blant annet Miljøverndepartementet.*

*Arbeidsgruppens mindretall kan ikke se at det er behov for å vurdere dette. Det er ikke godtgjort på generelt grunnlag at staten i seg selv vil kunne gjennomføre en prosess i tråd med samtlige bestemmelser i plan- og bygningsloven raskere enn dagens arealplanmyndighet. Arbeidsgruppens mindretall mener at man ikke trenger endrede kriterier for å kunne gripe inn med en statlig plan der dette beviselig er nødvendig for å hindre at stor lokal uenighet i betydelig grad forsinker planleggingen, eller hvor partene i utgangspunkt er enig om dette. Et slikt tiltak må da være bestemt ut fra kunnskap om pågående prosess, ikke av automatiske kriterier.*

#### **5.11 Et nytt beslutningssystem for større statlige prosjekter bør vurderes på sikt**

Mer effektiv planlegging av jernbane og riksveg kan oppnås gjennom et beslutningssystem med gode strategiske avklaringer i forkant av prosjektplanlegging, stor sikkerhet om framdriften i prosjektplanleggingen og stor sikkerhet for at planlagte prosjekter blir gjennomført kort tid etter planlegging.

Når det skal vurderes endringer for å oppnå et mer effektivt beslutningssystem, er det nødvendig å se på sammenhengen i beslutningssystemet. Ideelt sett bør vurderingene omfatte hele beslutningssystemet, det vil si Nasjonal transportplan, statsbudsjett, bompengeproposisjoner, rutevise stamnettutredninger, byutredninger, KVV/KS1, den etterfølgende planlegging gjennom plan- og bygningsloven og KS2. Prosessene i dette arbeidet er som tidligere nevnt delvis overlappende og for lite koordinert.

Som påpekt i pkt 5.7 ble det ved forvaltningsreformen i 2010 fastlagt en ny arbeidsdeling mellom stat og fylkeskommuner. I dette ligger implisitt at statlig transportinfrastruktur – i første rekke riksvegnettet og jernbanenettet - framstår som infrastruktur av nasjonal betydning. Denne infrastrukturen bør derfor kunne underlegges et annet planregime enn den infrastruktur som hører inn under fylkeskommunens ansvarsområde..

Den politiske styringen av riksveg- og jernbaneinvesteringene på strekningene mellom de største byene, kan skje gjennom å utvikle de rutevise stamnettutredningene til et dokument som gir regjeringen grunnlag for å beslutte om videre utvikling av riksveg- og jernbanenettet.

De rutevise stamnettutredningene er i dag etatenes gjennomgang og vurderinger av behovet for tiltak på riksveg- og jernbanenettet i et 40 års perspektiv. Dokumentet inngår i grunnlaget for Nasjonal transportplan, men det følges ikke direkte opp med en politisk beslutning. Prosessen og dokumentet kan utvikles videre som grunnlag for beslutning i regjeringen om mål og prioritering av trinnvise tiltak fram mot det langsiktige målet for ruter/strekninger.

Regjeringen kan gjennom rutevise stamnettutredninger/KVU'er for strekninger, beslutte eller gi føringer eksempelvis for:

- langsiktig standardvalg for riksveg-/jernbanestrekningen
- hvor eksisterende riksveg/jernbane skal beholdes som den er med mindre utbedringer
- hvor eksisterende riksveg/jernbane skal utbedres
- hvor det skal bygges ny riksveg/jernbane
- i hvilket område ny veg-/jernbanetrasé kan vurderes i videre planlegging, eventuelt hvilke alternativer som skal utredes
- tunnelomfang, stasjonsplassering, kryssplassering og kryssutforming
- hvilke strekninger som skal planlegges videre med statlig kommunedelplan/reguleringsplan
- tidsplan for gjennomføring og rekkefølge på tiltak

Utviklingen av transportsystemet i byene krever en annen tilnærming enn de lange riksveg- og jernbanestrekningene i rurale strøk. Utviklingen av transportsystemet i byene krever ofte et tett samarbeid mellom kommune(r), fylkeskommune og stat, som alle har ansvar for tiltak og virkemidler som må ses i sammenheng. Gode resultater mht. endret transportmiddelfordeling og miljø kan ofte ikke oppnås uten sterkt koordinert innsats mellom de tre forvaltningsnivåene. Det er derfor helt avgjørende at de tre forvaltningsnivåene makter å utarbeide et felles faglig omforent grunnlag for strategiske beslutninger om utvikling av transportsystemet.

For å sikre det faglige grunnlaget kan systemet med KVU/KS1 være en god modell, fordi KVU skal være en statlig faglig utredning, som blir gjenstand for ekstern faglig kvalitetssikring, politisk vurdering på alle tre forvaltningsnivåer og beslutning i regjeringen.

Hva regjeringen kan beslutte av krav og føringer for videre planlegging og utvikling av transportsystemet og arealbruken i byene, må ses i sammenheng med hvilke lover og forskrifter som gjelder og det statlige økonomiske bidraget gjennom investeringer og tilskudd. Ved store statlige investeringer og tilskudd, er det naturlig at staten setter krav om at fylkeskommunen og kommunen gjennomfører tiltak som er en forutsetning for at statens innsats skal få den forutsatte nytten. Blant annet må det kunne settes krav om oppfølging av måloppnåelsen.

Det skisserte opplegget i punktene ovenfor vil forenkle dagens system ved at rutevise stamnettutredninger og KVU blir mer forente prosesser som gir klarere føringer for videre planlegging etter plan- og bygningsloven. På samme måte kan planleggingen av transportsystemet og arealbruken i byene forenkles gjennom felles prosess for kommunenes areal- og transportplanlegging for byområder, KVU/KS1 for transportsystemet i byområder og byutredninger som grunnlag for Nasjonal transportplan.

Disse forenklingene kan gjøres uten lovendringer. Det kan likevel reises spørsmål om hvor sterke føringer regjeringen bør kunne gi for videre planlegging etter plan- og bygningsloven.

For å sikre bedre sammenheng mellom ansvar og beslutningsmyndighet bør det også vurderes om beslutningsmyndigheten for store statlige infrastrukturtiltak bør flyttes fra lokalpolitisk til statlig politisk nivå. I samferdselssektoren er det naturlig å vurdere dette for flyplassene som drives av Avinor og Oslo lufthavn, jernbanenettet, riksvegnettet og for de nasjonale havnene. I vegsektoren har forvaltningsreformen forsterket dette ved at riksvegnettet har blitt avgrenset til de viktigste nasjonale vegene og ansvaret for om lag 2/3 av det tidligere riksvegnettet har blitt overført fra staten til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Det kan tenkes at vurderingen også bør strekkes ut over transportsektoren, slik at andre store statlige tiltak blir vurdert i det samme planregimet. Et felles planregelverk for store statlige infrastrukturtiltak vil forenkle regelverket og sikre enhetlige krav til åpenhet og medvirkning. Det bør ikke være slik at enhver beslutning for statlige infrastrukturtiltak må tas på statlig nivå. Beslutningsmyndighet må ses i sammenheng med tiltakets størrelse, hvor mange kommuner som er involvert, muligheten til å følge opp statlige føringer for planarbeidet, konfliktpotensial og hvilket statlig planapparat som er tilgjengelig for planavklaring.

Før et eventuelt nytt planregime for store statlige infrastrukturprosjekter er på plass, er det mulig å senke terskelen for bruk av statlig plan. Endret praksis bør i tilfelle varsles gjennom sentrale styringsdokumenter som behandles i Stortinget, f.eks. statsbudsjettet eller Nasjonal transportplan. Deretter bør kommunene, fylkeskommunene og statlige fagmyndigheter orienteres om endret holdning til bruk av denne hjemmelen.

### *Forslag*

*Planleggingen bør bli mer strategisk, og et nytt planregime bør vurderes. Det kan tenkes et system hvor for eksempel den politiske styringen av riksveg- og jernbaneinvesteringene på strekningene mellom de største byene kan skje gjennom å utvikle de rutevise stamnettutredningene til et dokument som gir*

regjeringen grunnlag for å beslutte om videre utvikling av riksveg- og jernbanenettet. Dette vil imidlertid kreve betydelige endringer f.eks. i den rollen Nasjonal transportplan og de årlige budsjettene spiller med dagens forholdsvis detaljerte politiske prioriteringer innenfor samferdselssektoren. Arbeidsgruppens flertall mener det bør gjennomføres et eget utredningsarbeid som gir grunnlag for utvikling av en mer strategisk modell basert på kunnskap om politiske styringsmuligheter. I første omgang er det viktig å vurdere tiltak som kan gjennomføres på noe kortere sikt. For øvrig viser arbeidsgruppen til at mange av de øvrige tiltakene som er skissert i dette avsnittet er behandlet andre steder i rapporten.

Arbeidsgruppens mindretall er som tidligere nevnt enig i at det er legitimt for staten å gi prinsipielle føringer for gjennomføring av prosjekter som i hovedsak er finansiert via statsbudsjettet. En utvikling av rollen til Nasjonal transportplan gjennom demokratiske vedtak i Stortinget, kan være en aktuell måte å gi slike føringer på. En eventuell videre utredning av et slikt nytt planregime er mindretallet positiv til, dersom det bygger på reell medvirkning fra kommunesektoren. Mindretallet er imidlertid motstander av et nytt planregime dersom dette betyr planlovbestemmelser som er unike for riksveg- og jernbaneprosjekter. Særlige hensyn som er nødvendig å ta for å sikre effektivitet i planlegging bør kunne gjennomføres innenfor rammen av plan- og bygningslovens generelle bestemmelser.

For øvrig viser mindretallet til særmerknader om økt bruk av statlig plan i avsnittene overfor.

## **5.12 Mer forutsigbare økonomiske prioriteringer**

### *Forutsigbar finansiering før prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven*

I dag kreves det normalt vedtatt kommunedelplan med kostnadsoverslag +/- 25 pst for prosjekter som skal startes eller gjennomføres i første fireårsperiode av Nasjonal transportplan. I dagens system for finansiering innebærer denne forutsetningen at det må gjennomføres kommunedelplaner for et stort antall prosjekter, også for mange prosjekter som ikke vil bli prioritert i perioden.

Avklaring av vegtraséer i kommunedelplaner er svært tid- og ressurskrevende. På dette plannivået er det krav om konsekvensutredninger med omfattende faglige utredninger for å dokumentere prosjektets viktigste konsekvenser for miljø og samfunn.

Tilsvarende er det krav om vedtatt reguleringsplan med kostnadsoverslag +/- 10 pst for prosjekter som skal prioriteres i kommende statsbudsjett. I dagens system for finansiering innebærer denne forutsetningen at det blir gjennomført reguleringsplanarbeid for prosjekter som ikke har sikker finansiering.

Erfaringene er at kommunedelplaner og reguleringsplaner har begrenset holdbarhet som følge av endrede krav, f.eks. til sikkerhet og miljø. Forventningene i samfunnet endrer seg også, slik at forutsetningene for tidligere planvedtak fort blir utdaterte eller mister forankring i nye politiske regimer.

I praksis fører dagens system til at det blir gjennomført en del planlegging som i liten grad kommer til nytte fordi flere planprosesser helt eller delvis må gjennomføres på nytt. Dette kan ofte ha sammenheng med at et ferdig planlagt prosjekt ikke har nødvendig finansiering. Når prosjektet senere muligens oppnår bevilgning kan planene være utdaterte.

På den annen side gir de eksisterende krav til plangrunnlag før et prosjekt omtales i Nasjonal transportplan, og før de prioriteres i statsbudsjettet, et meget godt grunnlag for realistisk økonomisk prioritering mellom aktuelle prosjekter innenfor fastsatte plan- og budsjetttrammer.

Et system hvor finansieringen er avklart før prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven starter, ville derfor kreve betydelige endringer i dagens finansieringsordning, bedre strategiske avklaringer før prosjektplanlegging og større handlefrihet for Statens vegvesen og Jernbaneverket i fasene med prosjektplanlegging og bygging.

Det bør gjennomføres et eget utredningsarbeid som gir grunnlag for valg av modell basert på kunnskap om kostnader, mulige resultater og politiske styringsmuligheter.

### *Stabil og forutsigbar finansiering av prosjekter som er startet opp*

Når et prosjekt er startet opp, bør det sikres rasjonell anleggsdrift og effektiv ressursbruk. I prinsippet kan dette ivaretas innenfor dagens budsjetteringssystem med porteføljestyling. Det finnes også alternative løsninger som kunne vurderes, som for eksempel:

- Flerårig budsjettering
- Prosjektorganisering (samlet kostnadsramme som prosjektet kan trekke på)
- Selskapsorganisering

Slike løsninger vil trolig kunne bidra til mer rasjonell prosjektgjennomføring. Dette ble også påpekt i rapporten fra jernbanegruppa som ble lagt fram i november 2011.

Dette vil trolig kreve endringer i dagens måte å organisere og (stats) finansiere prosjekt på.

### *Forslag*

*Arbeidsgruppen vil peke på at et system hvor finansieringen er avklart før prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven starter, ville kreve betydelige endringer i dagens finansieringsordning, bedre strategiske avklaringer før prosjektplanlegging og større handlefrihet for Statens vegvesen og Jernbaneverket i fasene med prosjektplanlegging og bygging.*

*Arbeidsgruppen mener det bør gjennomføres et eget utredningsarbeid som gir grunnlag for valg av modell basert på kunnskap om kostnader, mulige resultater og politiske styringsmuligheter. Når det gjelder målet om stabil og forutsigbar finansiering av prosjekter som er startet opp viser arbeidsgruppen til det arbeidet som allerede er satt i gang knyttet til framlegget av Nasjonal transportplan for perioden 2014-23.*

### **Generell merknad fra arbeidsgruppens mindretall**

Arbeidsgruppens mindretall (KS) mener at det er avgjørende viktig å få redusert tiden fra oppstart av planlegging til realisering av viktige infrastrukturprosjekter i samferdselssektoren. Ikke minst i lys av at planleggingskompetanse i seg selv er en knapp faktor i offentlig sektor, er det sentralt å få effektivisert prosessene. Et samferdselsløft, som er nødvendig for å styrke nasjonal og regional vekstkraft, vil ikke kunne realiseres uten at dette skjer. Utgangspunktet må være å avdekke hvilke faktorer som skaper større forsinkelser i planprosessene, og foreslå konkrete tiltak rettet mot dette. Samtidig mener KS at det er en klar styrke for planleggingen at den er forankret i beslutninger i folkevalgte organer, og at det skjer en samlet avveining av ulike samfunnsinteresser gjennom en helhetlig planlegging. Tiltak som begrunnes ut fra ønske om mindre tidsbruk, men som først og fremst svekker nødvendige demokratiske prosesser og/eller gir enkelte sektorinteresser eller myndigheter forkjørsrett framfor andre, kan ikke anbefales fra KS sin side. KS mener at det er fullt mulig å få ned planleggingstiden, og samtidig ivareta disse hensynene. Fylkeskommuner og kommuner peker på at de to viktigste årsakene til ineffektivitet i planleggingen er knyttet til:

1. Den manglende samordningen mellom statens selvpålagte krav til konseptvalgutredninger (KVU) på investeringsprosjekter og påfølgende kvalitetssikring (KS), og plan og bygningslovens krav til planprosesser



## 2. Konflikthåndtering knyttet til innsigelser, varsel om innsigelser og klagebehandling underveis i prosessen

Følgelig er det aller viktigst å gjennomføre tiltak rettet mot disse faktorene. Andre tiltak med sannsynlig positiv effekt må selvsagt også ønskes velkommen, men kan ikke erstatte tiltak som får ned tidsbruken knyttet til manglende samordning og til konflikthåndtering.

KS vil peke på følgende hovedgrep for å øke effektiviteten i samferdselsplanleggingen, som samtidig ivaretar hensynet til demokratisk forankring og helhetlige avveininger:

### 1. KVU/KS1 prosessen

Dagens frikobling av KVU/KS1 prosessene fra de lovpålagte planprosessene i plan-og bygningsloven må avskaffes. Det kan gjøres ved at KVU/KS1 integreres i plan-og bygningslovens plankrav, og gjennomføres som en del av den regionale areal- og transportplanleggingen eller samfunnsplaner (strekningvis prosjekter), eller bykommunenes transportplaner (kommunedelplaner). Dette vil også styrke det lokale og regionalpolitiske demokratiske fundament for disse prosessene. En sterkere reell politisk medvirkning tidlig i planprosessen vil gi sannsynlige tidsbesparelser senere. Regjeringens beslutning om å iverksette KVU kan knyttes til den enkelte plan gjennom bruk av pbl § 6-2 (statlige planretningslinjer).

I tillegg til å begrense bruk av KVU til prosjekter hvor det er et reelt valg mellom konsepter, slik arbeidsgruppen foreslår, bør beløpsterskel for å pålegge påfølgende KS-1 minst fordobles til 1,5 mrd kr, og deretter indekseres løpende.

### 2. Konflikthåndtering og innsigelser

Det foreligger dokumentasjon for at varsel om innsigelser benyttes oftere, og på bredere grunnlag fra ulike statlige sektorinteresser enn hva som opprinnelig er lagt til grunn fra Stortingets side, og at kommuneplaner i gjennomsnitt blir forsinket med opp mot 1 år som følge av dette<sup>2</sup>. Det må presiseres – og begrenses – hva som er gyldig grunnlag for innsigelse fra de ulike sektormyndigheter. Ved oppstart av en planprosess (regional plan, kommuneplan eller kommunedelplan) bør sette bindende tidsfrister for både planbehandling (inkl. meging) og for eventuell endelig godkjenning iht plan og bygningsloven eller klagebehandling etter for eksempel naturmangfoldloven, slik også arbeidsgruppen samlet peker på. Slike bindende tidsfrister må være bindende for alle aktører, enten de er kommunale, fylkeskommunale eller statlige sektormyndigheter.

### 3. Strekningsvis prosjekter og regional/statlig plan

---

<sup>2</sup> Asplan Viak/Agenda Kaupang: Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre – delrapport. KS FOU rapport 27.01.12

Ved større strekningsvise prosjekter må strategiske valg knyttet til for eksempel traseer for veg og bane avklares tidligere og om nødvendig på et annet nivå enn gjennom kommunedelplanbehandling i hver enkelt kommune. Det mest hensiktsmessige alternativet, som samtidig ivaretar ønske om folkevalgt demokratisk forankring og helhetlige avveininger, er gjennom regional plan og bruk av regionale planbestemmelser iht plan og bygningsloven. Ved større prosjekter som krysser fylkesgrenser kan bruk av statlige planbestemmelser være et alternativ, dersom berørte fylkeskommuner ikke blir enige om trasevalg, eller dersom partene er enige om dette ved oppstart av planlegging.

#### 4. Avklart finansiering

Det bør vurderes om det virkelig er hensiktsmessig at det skal foreligge godkjent kommunedelplan(er) før et prosjekt kan inkluderes i første fireårsperiode i NTP. Et alternativ er at NTP utvikles som et statlig planprogram, med tilhørende beslutning om finansiering. Risikoen for å få utsatt viktige samferdselsprosjekter som det foreligger avklart finansiering av pga sen planbehandling, vil etter mindretallets vurdering virke svært motiverende for medvirkende lokale og regionale myndigheters bidrag til effektivitet i påfølgende prosesser.

KS står sammen med de øvrige medlemmene i arbeidsgruppen om flere viktige forslag for å få ned planleggingstiden på store samferdselsprosjekter.

De forslagene fra arbeidsgruppens flertall som KS ikke stiller seg bak, har som underliggende premiss at lokale og regionale myndigheters manglende ansvar for helhetlige løsninger må bære hovedansvaret for at planlegging tar altfor lang tid. Det framstår etter KS mening som en svakt begrunnet premiss for diskusjonen. Også KS kan være åpen for å vurdere enkelte justeringer i ansvarsfordelingen, men tror ikke at dette i seg selv vil ha betydelig positiv effekt for effektivitet i planleggingen. I de mest konkrete forslagene svekkes lokale og regionale myndigheters ansvar for arealplanlegging, til fordel for statlig sektormyndighet. Dette representerer et brudd med den grunnleggende premiss i planbehandling at sektormyndigheter ikke skal ha vedtakskompetanse for helhetlige planleggingsprosesser. En sektorisering av planprosesser vil etter KS mening bidra til dårligere planlegging.

KS peker på at arbeidsgruppen i mandatet er bedt om å ta utgangspunkt i de viktigste forslagene fra idedugnaden 28. november 2011. Det er lagt ned betydelig arbeid i kapittel 5 knyttet til et nytt statlig planregime, mer bruk av statlig plan etc. Tilsvarende arbeid er ikke lagt ned i å beskrive hvordan plan- og bygningslovens bestemmelser om regional plan og tilhørende planvirkemidler kan utnyttes bedre enn i dag. KS mener at hvis flytting av beslutningsmyndighet for deler av planprosessen vurderes, må også regionalisering av demokratiske planprosesser bli belyst like utførlig og nøytralt som et økt statlig sektoransvar. KS ser det også som en svakhet at Miljøverndepartementet, som p.t. er ansvarlig for plandelen i plan- og bygningsloven, ikke har vært representert i arbeidsgruppen.

Mandatet til arbeidsgruppen er begrenset til å omfatte effektivitet i statlige samferdselsprosjekter. KS vil likevel påpeke at økt effektivitet i planlegging også av fylkesvegprosjekter må være et sentralt mål, i lys av den økte betydning fylkesvegnettet har for samferdselsnettet samlet. I den forbindelse vil det være en klar forbedring dersom gjeldende regelverk om at bompengeprosjekter på rene fylkesvegprosjekter forutsetter behandling og vedtak i Stortinget, avvikles.

## 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å gi en god samlet vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av de tiltakene som foreslås vurdert i kapittel 5. Slike konkrete vurderinger må foretas ved den videre oppfølgingen av de enkelte forslagene.

## 7 Videre oppfølging

Rapporten vil bli lagt ut på Samferdselsdepartementets nettsider for kommentarer etter at rapporten er overlevert til samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa.

Forslagene i rapporten vil bli fulgt opp på vanlig måte i departementets og etatenes arbeid.



