



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGAVE

Fører statlig plan til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse? Et casestudie av planarbeidet til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle

Does a central government land-use plan lead to more efficient planning processes and better goal achievement? A case study of the planning process for the common project K5 Arna-Stanghelle

Lise Marie Laskemoen

Master i Areal og eiendom

Institutt for byggfag

Veileder: Jan Bernt Husebø, Espen Folgerø og Hans Jacob Roald

Innleveringsdato: 20.05.2021

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på masterstudiet i Areal og eiendom ved Høgskulen på Vestlandet.

Tema for oppgaven representerer genuin interesse for planprosesser i kombinasjon med demokratiske prinsipper, plansystemet etter plan- og bygningsloven og politikk. Det ble naturlig å se på statlig plan og skrive om planleggingen av et av de viktigste samferdselsprosjektene i Norge; ny E16 og jernbane mellom Arna i Bergen kommune og Stanghelle i Vaksdal kommune. Jeg har med denne oppgaven fått tilegnet meg kunnskap om utførelse av vitenskapelig arbeid og forsket på noe som interesser meg. Å forske på egenhånd, og på en egenvalgt oppgave, har vært mer interessant og givende enn jeg hadde forventet.

Dybdeintervjuene har vært tidkrevende, men det har vært fint å arbeide med denne metoden i disse koronatider. Fordi det sosiale fagfelleskapet har vært fraværende, har ønsket om sosial kontakt gjort meg enda mer nysgjerrig på menneskene bak rollen. Jeg vil rette en stor takk til informantene for at de stilte opp, brukte av sin hektiske tid, var engasjerte og delte sine synspunkter. Intervjuene har gitt meg verdifulle innblikk i hvordan statlig planprosess foregår og hvordan prosessene oppleves for dem som har vært delaktige.

Jeg ønsker å rette en stor takk til mine veiledere for gode tilbakemeldinger og råd gjennom hele arbeidet. Jeg vil særlig trekke frem Hans-Jacob Roald, som har tatt rollen som mentor, for raske og gode refleksjoner rundt temaet og funnene underveis. I tillegg vil jeg takke min eksterne veileder, Olav Lofthus hos Statens vegvesen, for faglig kunnskap og verdifulle tilbakemeldinger. Sist, men ikke minst, vil jeg takke min mann, Christian for all god støtte, og mine to små barn, som virkelig har lært meg å utnytte den tiden jeg har tilgjengelig effektivt.

Bergen, mai 2021

Lise Marie Laskemoen

Sammendrag

Fra et samferdselsprosjekt igangsettes og frem til bygging og åpning, skal prosjektet gjennom flere omfattende og tidkrevende faser. En av disse fasene er planlegging etter plan- og bygningsloven og gjennomføring av kommunedelplan og reguleringsplan. Det norske plansystemet forutsetter omfattende prosess-, utrednings- og medvirkningskrav, og endelig vedtak av planene gjøres normalt av kommunene. Etter at flere rapporter pekte på at planleggingstiden for store samferdselsprosjekt tok for lang tid, har det blitt et politisk mål å redusere planleggingstiden. De to virkemidlene som anses å gi de største effektene på tidsbruken i planprosesser for store samferdselsprosjekt er bruken av statlig plan og det å unnlate bruk av kommunedelplan.

Fører statlige planer til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse? Dette er oppgavens hovedtema som drøftes inngående ved å se det i lys av et valgt casestudie. Fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle er casestudiet som omfatter ny europavei og jernbane mellom Arna i Bergen kommune og Stanghelle i Vaksdal kommune. Dette er et svært etterlengtet og ønsket prosjekt, som fremdeles pågår og som nylig er kommet inn i forslag til ny Nasjonal transportplan (2022-2033). I fellesprosjektet ble det besluttet at prosessen skulle gå direkte fra en overordnet konseptvalgutredning til en statlig reguleringsplan. I denne beslutningen ble det også valgt å forsere kommunedelplannivået. Hensynet bak beslutningen var tidseffektiv planlegging og kostnadseffektiv utbygging.

I tillegg til casestudiet er det gjennomført dokumentstudier og intervju av fem informanter som representerer noen av de mest sentrale aktørene i statlige planprosesser. For å underbygge hovedproblemstillingen er det også sett på tre forskningsspørsmål. Oppgaven har en kvalitativ tilnærming.

Funnene i oppgaven viser at hensynet til effektiv planprosess ser ut til å ha endret seg underveis i planleggingen. Kostnadsstyring har etter hvert blitt viktigere enn planleggingstid. Økt fokus på kostnadsstyring har i tillegg ført til lenger planleggingstid. De offisielle kriteriene for å vurdere statlig plan ser ikke ut til å passe fellesprosjektet K5, noe som kan svekke legitimiteten til bruk av statlig plan. Her anbefaler oppgaven at kostnadsstyring bør inn som et offisielt kriterium. Bruk av statlig plan utfordrer prinsippet om at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som berøres av beslutningene.

Abstract

From the start of a transport project until construction and opening, the project will go through several extensive and time-consuming phases. One of these phases is planning in accordance to the Planning and Building Act and the implementation of the municipal sub-plan and zoning plan. The Norwegian planning system presupposes extensive process, assessment and participation requirements, and the municipalities normally make the final planning decision. After several reports pointed out that the planning time for large transport projects took too long, it has become a political goal to reduce the planning time. The two instruments that are considered to have the greatest effects on the use of time in planning processes for large transport projects are the use of a central government land-use plan and the non-use of municipal sub-plan.

By conducting a case study on the planning of a common project called K5 Arna-Stanghelle, the question if central government land-use plan leads to more efficient planning processes and better goal achievement will be answered. The K5 project includes a new road with European classification and a new railway between Arna in Bergen municipality and Stanghelle in Vaksdal municipality. The K5 project is long wanted, and is still ongoing. Recently, the K5 project was included in the proposal for the new National Transport Plan (2022-2033). It was decided in the K5 project that the process should go directly from an overall concept selection study to a central government land-use plan. In this decision, it was also chosen to skip the municipal sub-plan level. The rationale for this decision were time-efficient planning and cost-effective development.

In addition to the case study, documents studies were conducted and five informants were interviewed who represent some of the most central roles in government planning processes. To substantiate the main issue, three research question have been designed. The thesis has a qualitative approach.

The findings in the thesis show that the consideration for efficient planning process seems to have changed during the planning period. Cost management has gradually become more important than planning time. Increased focus on cost management has also lead to longer planning time. The official criteria for consider use of central government land-use plan do not seem to fit the K5-project, which may weaken the legitimacy of the use of central government land-use plan. The thesis therefore recommends that cost management should be included as an official criterion. The use of central government land-use plan challenges the principle that planning should take place as decentralized as possible and as close as possible to those affected by the decisions.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Figuroversikt.....	7
Tabelloversikt	7
Forkortelser:	8
1. Introduksjon	9
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	11
1.2 Relevans.....	12
1.3 Oppgavens oppbygging	12
1.4 Avgrensning.....	13
2. Presentasjon av casestudiet.....	14
2.1 Om fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle	15
2.2 Organisering og prosess	18
3. Metode.....	22
3.1 Dokumentstudier	23
3.2 Casestudiet	24
3.3 Intervju	24
3.3.1 Intervjuetype	25
3.3.2 Utvalg.....	25
3.3.3 Fremgangsmåte.....	26
3.3.4 Etske vurderinger	27
3.3.5 Svakheter med metoden.....	28
3.4 Datakvalitet	29
4. Teori.....	32
4.1 Det norske plansystemet.....	32
4.2 Planlegging av store samferdselsprosjekter.....	36
4.3 Statlig arealplan.....	44
4.4 Betydningen av nasjonal transportplan (NTP)	48
4.5 Effektivitet	49
4.6 Måloppnåelse.....	50
4.7 Lokaldemokrati.....	51
4.8 Tidligere forskning på statlig plan	52
5. Redegjørelse av empiri	53
5.1 Beslutning om å gå direkte fra KVU til statlig reguleringsplan.....	53

5.1.1	Beslutning om valg av statlig plan	54
5.1.2	Beslutning om å unnlate bruk av KDP	59
5.2	Har prosessen med statlig plan vært mer effektiv og bidratt til bedre måloppnåelse enn ordinær prosess?	61
5.2.1	Måloppnåelse	61
5.2.2	Tidsbesparelse	63
5.3	Undergraver statlig plan lokaldemokratiet?	68
6.	Drøfting.....	72
6.1	Forskningsspørsmål 1: Passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle de offisielle kriteriene for valg av statlig plan?	72
6.2	Forskningsspørsmål 2: Har prosessen med statlig plan vært mer effektiv i prosessen til nå, eller ville det vært mer effektivt å følge ordinær planprosess?.....	76
6.3	Forskningsspørsmål 3: Undergraver statlig plan lokaldemokratiet?.....	80
6.4	Hovedproblemstilling: Fører statlig plan til mer effektiv planprosess og bedre måloppnåelse?	84
7.	Konklusjon	88
8.	Sluttkommentar	90
	Kilder.....	92
	Lover, forskrifter og forarbeider	97
	Vedlegg:.....	98

Figuroversikt

Figur 2-1: Planlagt trase for ny vei og jernbane mellom Arna og Stanghelle.....	14
Figur 2-2: De to pågående prosjektene langs Bergensbanen..	15
Figur 2-3: Skredhendelser ved Bogelia i Vaksdal i 2015. .	16
Figur 2-4: Illustrasjon over organiseringen til statlig plan for K5 Arna-Stanghelle	19
Figur 2-5: Forenklet tidslinje over prosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.	21
Figur 3-1: Arbeidet med oppgaven.	22
Figur 4-1: Illustrasjon av plan- og bygningslovens hierarki av beslutningsnivåer med tilhørende planvirkemidler..	33
Figur 4-2: Skjematisk fremstilling av kommuneplanprosess.	35
Figur 4-3: Skjematisk fremstilling av planprosessen ved reguleringsplaner.	36
Figur 4-4: Forenklet figur over kommunikasjons- og styringslinjen for vei- og jernbaneprojektet.....	36
Figur 4-5: Statens prosjektmodell.	37
Figur 4-6: Forenklet illustrasjon av fasene i gjennomføringen av store samferdselsprosjekt.	38
Figur 4-7: Påvirkningsmuligheter i ulike faser. .	41
Figur 4-8: Detaljert oversikt over ordinær prosess for store samferdselsprosjekt for vei og jernbane.	42
Figur 4-9: Forenklet oversikt over aktørene i store samferdselsprosjekt.	43
Figur 4-10: Utdrag av tabell 12.2, s. 257 om investeringsportefølje i NTP.	49
Figur 5-1: Forenklet figur over ordinær planlegging og prosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.	53
Figur 5-2: Figur som viser planprosessen fra bestilling av planlegging til nå for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle	65
Figur 5-3: Fremdrift reguleringsplan. .	66
Figur 5-4: Sammenhengen mellom aktørene i den statlige planprosessen for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.....	69
Figur 6-1: Tjenesteveien for kommunikasjon i statlige planprosesser.....	78

Tabelloversikt

Tabell 1: Matrise over målene i planarbeidet.	18
Tabell 2: Oversikt over intervjuede informanter.....	26

Forkortelser:

KDP	Kommunedelplan
RP	Reguleringsplan
KVU	Konseptvalgutredning
KS1/KS2	Kvalitetssikring
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
SD	Samferdselsdepartementet
FD	Finansdepartementet
SVV	Statens vegvesen
PBL	Plan- og bygningsloven
KU	Konsekvensutredning

1. Introduksjon

Planlegging av samferdselsprosjekter skal gjennom flere ulike faser fra idé til gjennomføring og bygging. Planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL), gjennomføres normalt trinnvis med kommunedelplan (KDP) og deretter reguleringsplan. Kommunene har i denne planleggingen et stort ansvar, og er den sentrale vedtaksmyndigheten i plansaker som angår kommunens areal, jf. PBL § 11-15 og 12-15. Samtidig må kommunen følge regionale og nasjonale føringer i forvaltningen av sine arealer.

Statlig plan er et planverktøy hvor staten selv utarbeider og vedtar kommuneplan eller reguleringsplan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Statlig plan kan ifølge PBL § 6-4 velges når gjennomføringen av statlige eller regionale utbyggings,- anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Øverste planmyndighet i Norge har med tiden variert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har siden opprettelsen i 2014 vært nasjonal vedtaksmyndighet og dermed planmyndighet for statlige arealplaner¹.

Valgt casestudie er fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle som omfatter ny E16 og jernbane på strekningen. Prosjektet utarbeides som statlig reguleringsplan og er en pågående planprosess.

Samferdselsdepartementet (SD), som har det overordnede ansvaret for vei- og jernbanesektoren, henstilte i 2015 Statens vegvesen (SVV) og Bane NOR om å planlegge fellesprosjektet. Bestillingen gikk direkte på statlig reguleringsplan, selv om det eneste underlaget som forelå på det tidspunktet var en konseptvalgutredning (KVU). For å kunne utarbeide et godt og realistisk planprogram for reguleringsplanen, måtte SVV og Bane NOR først utføre en silingsfase. Dette som en enkel erstatning for fraværet av KDP. På den måten kunne planprogrammet vise til konkret trasévalg.

Planprogrammet ble sammen med silingsrapporten sendt på høring sommeren 2018. På grunn av få merknader og få endringer var den klar fra SVV og Bane NOR tidlig høsten 2018. Planprogrammet kunne imidlertid ikke vedtas hos KMD, fordi det manglet styringsmål. SD besluttet styringsmålet høsten 2020, og planprogrammet ble vedtatt november 2020. Da var det gått hele fem år siden SD bestilte statlig reguleringsplan av hensyn til effektiv planfremdrift. I desember 2020 ble et ferdig planforslag sendt fra SVV og Bane NOR til SD. Der har det blitt liggende i flere måneder uten å bli sendt videre til KMD for vedtak. Planen er derfor enda ikke lagt ut til offentlig høring. Det er blant annet disse forholdene ved planprosessen denne oppgaven vil undersøke.

¹ FOR-2013-12-13-1455 (2014): *Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelen mellom departementene.*

Statlig plan beskrives som en unntaksordning i norsk planlegging, og blir i en rekke offentlige dokument sagt å være mer effektive enn ordinære planprosesser. Statlig plan skal derfor bidra til å redusere planleggingstiden.

Et av målene i Nasjonal transportplan (NTP) 2018-2029² er: «Å effektivisere planprosessene ytterligere, herunder vurdere økt bruk av statlig plan, og i større grad legge til rette for reguleringsarbeidet direkte etter godkjent konseptvalgutredning og tilhørende kvalitetssikring».

Dette har blitt etterfulgt i regjeringsplattformen til dagens regjering³ som blant annet vil åpne for mer bruk av statlig plan og redusere planleggingstiden.

I de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging punkt 6.8⁴ finner vi en slik virkemiddelbeskrivelse: «For å fremme raskere og mer effektive planprosesser for viktige samferdselstiltak bør statlige planvirkemidler vurderes. For særskilt prioriterte samferdselsprosjekt skal statlig plan vurderes». Også i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2019-2023⁵ står det: «For å sikre effektiv gjennomføring av prosjekter av nasjonal betydning, har regjeringen økt bruken av statlig arealplan». Det kan således oppfattes som et gjennomgående standpunkt fra regjering/departement at statlig plan er mer effektivt.

I NTP 2018-2029⁶ står det også at: «Erfaringene så langt tyder på at de største effektene på tidsbruken i planprosessene oppnås gjennom bruk av statlig plan og ved å starte reguleringsplanarbeidet direkte etter KVU/KS1 der hvor det ligger til rette for en slik prosess.»

Denne oppgaven vil derfor undersøke om disse tidseffektene har vist seg gjeldende for casestudiet.

² Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s. 50.

³ Regjeringen (2019): *Granavolden-plattform*, s. 94.

⁴ FOR-2014-09-26-1222: *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*, s.3.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*, s.10.

⁶ Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s.69.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med oppgaven er å søke å finne svar på hvorfor statlig plan anses med effektivt i form av raskere planleggingstid, og om statlig planprosess gir bedre måloppnåelse.

Hovedproblemstilling for oppgaven er følgende:

Fører statlig plan til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse? Et casestudie av planarbeidet til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

For å besvare hovedproblemstillingen om statlig planprosess fører til mer effektive planprosesser og gir bedre måloppnåelse benyttes både deskriptive og normative forskningsspørsmål:

- 1. Passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle de offisielle kriteriene for valg av statlig plan?**
- 2. Har prosessen med statlig plan vært mer effektiv i prosessen til nå, eller ville det vært mer effektivt å følge ordinær, kommunal planprosess?**
- 3. Undergraver statlig plan lokaldemokratiet?**

Forskningsspørsmål 1 innebærer å forske på de kriteriene som offisielt gjelder når spørsmålet om statlig plan skal drøftes, og om disse passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Kriterier for valg av statlig plan fremgår blant annet i reguleringsplanveilederen pkt. 1.1.4⁷. Dette er kriterier som skal bidra til å identifisere prosjekter innenfor infrastruktur-/samferdselssektoren som kan være aktuelle for bruk av statlig plan:

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

Til forskningsspørsmål 2 skal det undersøkes hvor effektiv planprosessen til fellesprosjektet K5 har vært til nå. Den statlige planprosessen ses i sammenheng med en tenkt teoretisk ordinær prosess.

Forskningsspørsmål 3 innebærer å forske på hvordan statlig planprosesser ivaretar lokaldemokratiet. Her blir det blant annet undersøkt hvordan prinsippet om at planlegging skal skje mest mulig desentralisert, og nærmest mulig de som berøres av beslutningene, blir utfordret ved bruk av statlig plan.

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Reguleringsplanveileder*, s. 12.

1.2 Relevans

I NTP 2018-2029⁸ går det frem at de største effektene på tidsbruken i planprosessene oppnås gjennom bruk av statlig plan og ved å starte reguleringsplanarbeidet direkte etter godkjent KVU/KS1.

Planarbeidet som studeres er nettopp et slikt prosjekt. Planarbeidet har pågått i over fem år, og planforslaget har foreløpig ikke vært ute til offentlig ettersyn.

Det har vært lite forskning på bruken av statlig plan, noe som kan skyldes at det fremdeles er få prosjekter å evaluere. Likevel viser de tre siste NTP-meldingene at staten ønsker økt bruk av statlig plan, fordi det skal gi mer effektive planprosesser. Det er derfor et klart behov for at bruken av statlig plan undersøkes mer. Denne oppgaven kan derfor være en start til å gi større bredde og anvendbarhet i forståelse av statlig planprosess.

1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt i 8 deler; (1) introduksjon til oppgaven, (2) presentasjon av casestudiet, (3) metode, (4) teori, (5) redegjørelse for empiri, (6) drøfting, (7) konklusjon og (8) sluttkommentar.

Innledningsvis beskrives tema for oppgaven, problemstillinger og forskningsspørsmål, relevans og avgrensninger. I kapittel 2 presenteres casestudiet, som er fellesprosjektet K5 for ny vei og jernbane mellom Arna og Stanghelle.

Metodekapitlet beskriver metoden som er brukt for å svare ut problemstillingen. Metoden er i kvalitativ, og det er gjennomført dokumentstudier, casestudie og til sammen 5 dybdeintervjuer.

I kapittel 4 beskrives relevant teori for oppgaven. Her beskrives det norske plansystemet, hvordan planlegging av store samferdselsprosjekter ordinært pågår, hva statlig plan er, betydningen av nasjonal transportplan, samt begrepene effektivitet, måloppnåelse og lokaldemokrati. I tillegg vises det kort til relevant forskning på tema.

I kapittel 5 gjøres det en redegjørelse av empiri. Her blir funnene fra datainnsamlingen presentert for å svare ut hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene. I kapittel 6 blir funnene fra den empiriske redegjørelsen drøftet på bakgrunn av det teoretiske grunnlaget. Kapittel 7 er konklusjon. I kapittel 8 gis det en sluttkommentar til arbeidet.

⁸ Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s.50.

1.4 Avgrensning

Planlegging av store samferdselsprosjekt gjøres ikke kun etter PBL. Prosessene med KDP og reguleringsplan er kun en av fasene i gjennomføringen av store samferdselsprosjekt med betydelige statlige investeringer. Hele denne prosessen følger det som heter statens prosjektmodell, med en idéfase, konseptfase, forprosjektfase og gjennomføringsfase⁹. Planlegging etter PBL er det som i statens prosjektmodell kalles for forprosjektfase, og det er kun denne fasen som undersøkes i denne oppgaven. Siden fasene naturligvis henger sammen, vil alle fasene beskrives for å danne et klart bilde av helheten, men de andre fasene blir i liten grad undersøkt eller drøftet nærmere. NTP 2018-2029¹⁰ viser at det nettopp er planfasen som gir grunnlaget for vellykket prosjekt: «*Grunnlaget for et vellykket utbyggingsprosjekt legges i planprosessen. Gjennom arbeidet med kommunedelplan og reguleringsplan legges mye av premissene for veiutbyggingen.*» Det er derfor forprosjektfasen det i denne omgang er interessant å undersøke.

Oppgaven er begrenset til kun å undersøke ett case. Det betyr at andre statlige planprosesser ikke vurderes opp mot hverandre. Denne begrensningen henger sammen med casets omfang og kompleksitet, men er også valgt fordi dette er en kvalitativ undersøkelse der det søkes forklaringer fremfor konklusjoner.

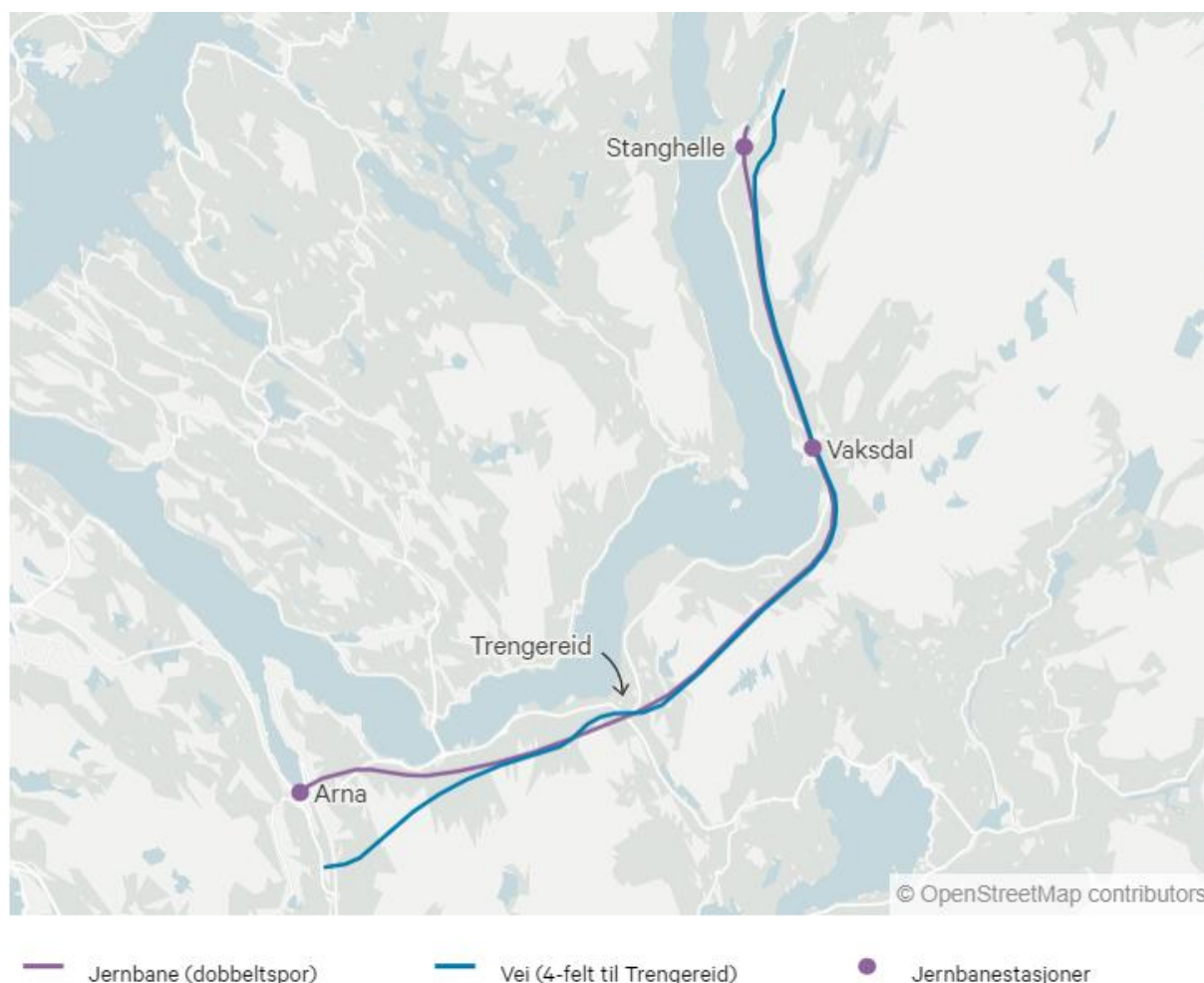
⁹ R-108/19 Statens prosjektmodell.

¹⁰ Meld. St. 33 (2016-2017): Nasjonal transportplan 2018-2029, s.52.

2. Presentasjon av casestudiet

Casestudiet er fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, som omfatter ny europavei (E16) og jernbane mellom Arna i Bergen kommune og Stanghelle i Vaksdal kommune. Dette er en pågående statlig reguleringsplan, som per i dag er til saksbehandling hos SD. Prosjektet har nylig kommet inn i forslag til ny NTP¹¹. Dersom planarbeidet fortsetter som planlagt, er det ventet byggestart i 2024¹². Prosjektet går gjennom to kommuner, på en strekning på ca. 30 km. På grunn av den krevende topografien i et rasfarlig område, høye fjell og dyp fjord, går store deler av traseen i tunell. Prosjektet er per nå Norges største tunellprosjekt.

Målet med planarbeidet er å oppnå trygg transport, redusere reisetid og øke kapasiteten på vei og bane, samt å legge til rette for en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging¹³.



Figur 2-1: Planlagt trase for ny vei og jernbane mellom Arna og Stanghelle. Kilde: Statens vegvesen/Bane NOR.

¹¹ Meld.St.20 (2020-2021): *Nasjonal transportplan 2022-2033*, s.218.

¹² Statens vegvesen (2021): *E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle. Framdrift*.

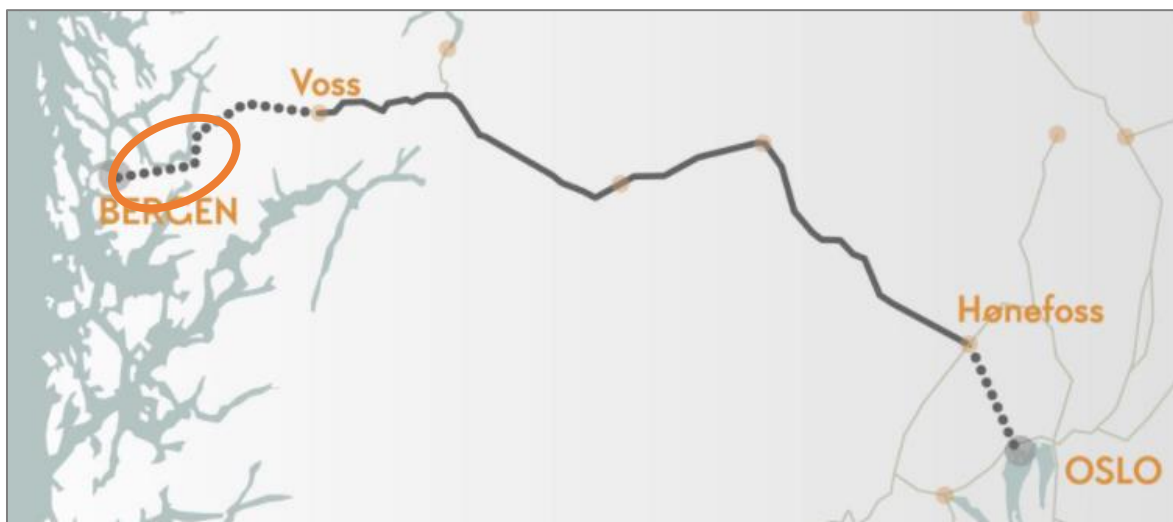
¹³ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.6.

2.1 Om fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle

Fellesprosjektet for ny europavei (E16) og jernbane mellom Arna og Stanghelle er første byggetrinn for utvikling av strekningen mellom Arna og Voss, det såkalte K5-prosjektet. Begrepet K5 stammer fra konseptvalgutredningen¹⁴, der det var i alt seks konsept som ble analysert (K0-K5), og hvor konseptet K5 etter faglig konseptanalyse ble anbefalt. Prosjektets formelle navn er egentlig Fellesprosjekt E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle, men er i denne oppgaven forenklet til fellesprosjekt K5 Arna-Stanghelle.

Hele K5-konseptet Arna-Voss vil gi en reisetid mellom Arna og Voss på 46 minutter med bil og 24 minutter med tog¹⁵. K5-konseptet innebærer ny firefelts vei fra Arna til Trengereid og deretter ny tofeltsvei videre til Voss, og dobbeltsporet jernbane for hele strekningen. Videre planlegging av K5, og strekningen mellom Stanghelle og Voss, er forventet å fortsette når første byggetrinn er ferdig planlagt.

Dagens E16 mellom Arna og Stanghelle er del av hovedstrekningen mellom Bergen og Oslo, og har status som stamvei. Jernbanen mellom Arna og Stanghelle er del av Bergensbanen som binder sammen Norges to største byer. Ved utbygging av hele konseptet K5 Arna-Voss, samt Ringeriksbanen, vil disse to prosjektene gjøre det mulig å få en reisetid mellom Oslo og Bergen på kun 4 timer¹⁶. Figur 2-2 under viser Bergensbanen, og de stiplede linjene viser de to pågående prosjektene. Planområdet til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle er markert med sirkel.



Figur 2-2: Bergensbanen. De stiplede linjene viser de to pågående prosjektene med fellesprosjektet K5 Arna- Voss og Ringeriksbanen Hønefoss-Sandvika. Kilde: Forum nye Bergensbanen.

¹⁴ Statens vegvesen og Jernbaneverket (2014): *KVU Voss-Arna*.

¹⁵ Statens vegvesen og Jernbaneverket (2014): *KVU Voss-Arna*, s.56.

¹⁶ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.43.

I dag er deler av vei- og jernbanestrekningen preget av lav standard, tunneller med stort behov for vedlikehold og oppgraderinger, og strekningen er svært rasutsatt. De mange skredhendelsene langs strekningen utgjør stor fare, som med de forventede klimaendringene også vil kunne skje hyppigere. Skredhendelser fører til at både E16 og jernbanen stenges med ujevne mellomrom, og omkjøringsalternativene er få, lange og av enda dårligere standard.



Figur 2-3: Skredhendelser ved Bogelia i Vaksdal i 2015. Skredet rammet både E16 og jernbanen. Foto: Statens vegvesen. Hentet fra silingsrapporten, s.22.

Både vei- og jernbanetraseen har betydelige transportutfordringer knyttet til sikkerhet, kapasitet og reisetid. I dag går dagens E16 to kjørefelt, mangler midtrekkverk og har en rekke kryss og avkjørsler. Mellom 2005 og 2019 ble det rapportert om 85 politirapporterte personskader innenfor planområdet, derav seks omkommende og 21 hardt skadde¹⁷.

Dagens jernbanetrase følger fremdeles store deler av traseen til gamle Vossebanen fra 1883, med kurvatur på linjen som medfører lav fart, dårlig komfort og stor slitasje. Det er enkeltspor på hele strekningen, som fører til stor belastning på infrastrukturen og lite fleksibilitet¹⁸. Bergensbanen er hovedtransportåren for gods fra Oslo til Bergen, og det går daglig åtte godstog i hver retning. Dette

¹⁷ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.38.

¹⁸ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s. 40.

er den godstogstrekningen som har størst potensiale for fremtidig vekst, men er også den med forventet flest flaskehals på grunn av infrastrukturen¹⁹. Dersom banen blir stengt over lengre perioder, eller at både vei og bane blir stengt, vil det kunne få store konsekvenser for forsyningssikkerheten til Bergen og omegn. I beste fall vil mye av godset kunne overføres til vei, men det vil gi store konsekvenser for trafikkbelastningen på allerede ulykkesutsatt veistrekning. Ett godstog frakter like mye gods som 22 vogntog²⁰.

Planforslaget reduserer dagens mange tunneller til tre lange tunneller med korte dagsoner på Stanghelle, Vaksdal, Trengereid og i Arna²¹. At større deler av strekningen bygges i tunell fjerner nesten skredfaren helt. Det er den krevende topografien i området, med bratte og rasfarlige fjellsider kombinert med stupbratte fjorder, som gjør dette til Norges største tunellprosjekt. Tunnellene gir om lag 10 mill. kubikkmeter masseoverskudd som må deponeres²². Planforslaget viser mulige deponiområder på land og mulige deponiområder i sjø. Hovedscenarioet som prosjektet planlegges etter handler om å transportere mesteparten av tunellstein til midlertidige kaiområder, via egne anleggstuneller. Fra disse kaiområdene vil steinen enten fraktes bort til aktuell mottaker med båt/lekter, eller deponeres direkte i sjø.

Ny E16 vil bygges som en firefeltsvei mellom Arna og Trengereid, mens resten av strekningen vil være tofeltsvei. Ny jernbane er planlagt med dobbeltspor for blandet passasjer- og godstrafikk med hastighet opptil 200 km/t. Det etableres nye jernbanestasjoner på Stanghelle og Vaksdal, og banen skal koble seg på eksisterende Arna stasjon og eksisterende trasé ved Stanghelle. Eksisterende Trengereid stasjon legges ned.

Fellesprosjektet er planlagt slik at både vei- og jernbanetuneller ligger parallelt og tett sammen i et tunellsystem. Dette gir store innsparinger gjennom felles anleggstverrslag ut til sjø, tekniske bygg og løsninger, dreneringssystemer og felles rømningskonsept²³. Den største kostnadsbesparelsen er det enkle rømningsystemet mellom vei- og banetrasé, som gjør at man slipper egne langsgående rømningsstuneller. Prosjektet har en total kostnad på 25 mrd. 2019-kr²⁴. Dette er samme tall som SD har fastsatt som styringsmål²⁵.

¹⁹ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s. 41.

²⁰ Stanghelleseminaret 22.04.2021.

²¹ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.5.

²² Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s. 126.

²³ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s. 5.

²⁴ Statens vegvesen (2020): *E16 og Vossabanen Arna-Stanghelle. Fakta*.

²⁵ Samferdselsdepartementet (2020): *E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle – Føringer om videre planlegging*, s.2.

Planforslaget inneholder to alternative traseer for både vei og jernbane gjennom Vaksdal, B1 og B2. Bakgrunnen for dette var alle høringsinnspillene til planprogrammet²⁶, der mange talte for at ny E16 måtte legges om Tolåsen litt øst for Vaksdal. De mente anbefalt alternativ gjennom Vaksdal ville ødelegge for bygden og gi mindre rom for fremtidig senterutvikling rundt den nye jernbanestasjonen. De to alternativene har små forskjeller i både kostnader og konsekvenser, men B2 som Vaksdal kommune ønsker er 113 millioner kr dyrere²⁷.

Planprogrammet²⁸ viser til tre hovedmål for prosjektet, omtalt som effektmål. Dette er trygg transport, redusert reisetid og økt kapasitet, og å legge til rette for en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging. Effektmålene er videre brutt ned til ulike delmål. I tillegg er det fire andre viktige delmål. Målene er vist i matrisen nedenfor.

Tabell 1: Matrise over målene i planarbeidet.

Hovedmål	Delmål
Effektmål 1: Trygg transport	Skredsikkerhet
	Trafikksikkerhet
	Gang- og sykkeltilbud
	Jernbaneoverganger i plan
Effektmål 2: Redusert reisetid og økt kapasitet	Reisetid for passasjertog
	Økt kapasitet for tog
	Reisetid for godstog
	Reisetid og reiselengde langs E16
	Konsekvens- og omgangsreduksjon ved veistenging
	Gode knutepunkter mellom jernbane og buss
Effektmål 3: Legge til rette for en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging	Kostnader i plan-, bygge- og driftsfase
Andre viktige mål	Bærekraftig lokal- og regional utvikling. Bidra til at Vaksdal og Stanghelle kan utvikles til attraktive stasjonsentrum
	God arkitektur og landskapstilpasning
	Unngå/minimere fysiske og visuelle barrierer
	Ha god økologisk tilstand i vannforekomster både i sjø og ferskvann

2.2 Organisering og prosess

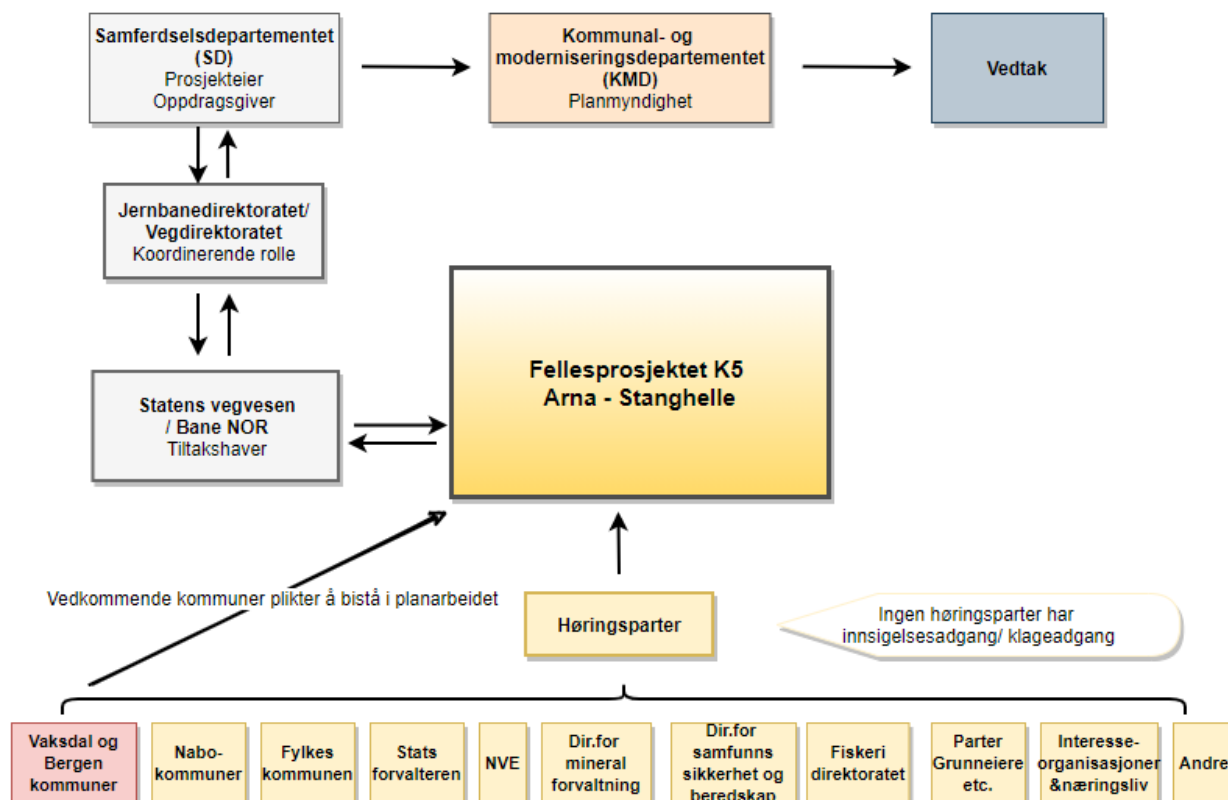
Planarbeidet er organisert som et fellesprosjekt mellom SVV og Bane NOR med felles prosjektorganisasjon. SVV er tiltakshaver og leder fellesprosjektet på vegne av SVV og Bane NOR. Disse blir videre omtalt som prosjektledelsen. Konsulentselskapet Rambøll Sweco ANS er rådgiver i planarbeidet på oppdrag fra SVV og Bane NOR. Det er SD som er oppdragsgiver for prosjektet og som

²⁶ Statens vegvesen og Bane NOR (2018): *Oppsummering av merknader til forslag til planprogram*, s. 7.

²⁷ Bane NOR og Statens vegvesen (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.187.

²⁸ Bane NOR og Statens vegvesen (2020): *Planprogram*. s. 15.

har gitt SVV og Bane NOR oppdraget med å utarbeide den statlige reguleringsplanen. De berørte kommunene Vaksdal og Bergen er høringspart, og har etter PBL § 6-4 en plikt til å bistå staten i planarbeidet. KMD er planmyndighet. Aktørene beskrives også nærmere i kapittel 4.2. Figur 2-4 nedenfor illustrerer organiseringen og aktørene til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.



Figur 2-4: Illustrasjon over organiseringen til statlig plan for K5 Arna-Stanghelle

Planarbeidet startet i 2010 ved at SD ba Vegdirektoratet og Jernbaneverket om å vurdere utviklingen i korridoren Arna-Voss. Med dette som grunnlag ble det våren 2011 startet et forprosjekt for en felles konseptvalgutredning (KVU) for strekningen Arna-Voss. Forprosjektet ble ferdig i 2011 og anbefalte å gå videre med et KVU-prosjekt. SD sluttet seg til anbefalingen og ba SVV lede arbeidet med KVU i samarbeid med Jernbaneverket (nå inndelt i jernbanedirektoratet og Bane NOR). Arbeidet med KVU ble slutført i 2014 med anbefaling om «K5-konseptet» som inneholdt dobbeltsporet jernbane mellom Arna og Voss, firefelts motorvei mellom Arna og Trengereid og videre tofelts vei mellom Trengereid og Voss. I etterkant av KVU, og kvalitetssikring gjennom KS1, ble Jernbaneverket bedt om å utarbeide en supplerende utredning for å vurdere løsninger med et lavere investeringsnivå. Bakgrunnen for dette var at rapporten fra KS1 konkluderte med at ingen av konseptene var samfunnsøkonomisk lønnsomme. Konklusjonen på den supplerende utredningen var at andre løsninger ikke vil gi ønskede effekter som trygg og pålitelig bane med redusert reisetid og god kapasitet for gods.

I oppdragsbrevet fra SD den 08.12.2015²⁹ var konseptet K5 valgt og det ble besluttet at prosjektet skulle gå direkte til statlig reguleringsplan. Ifølge planprogrammet³⁰ er bakgrunnen for bruk av statlig plan at ny E16 og jernbane omfatter flere kommuner, er svært stort og omfattende, og at det er viktig med en rask gjennomføring av planprosessen.

Oppstart av planarbeid ble varslet sammen med planprogram og silingsrapport til offentlig ettersyn i perioden 26.04.2018 – 06.07.2018. Etter høringsrunden ble planprogrammet noe bearbeidet, og det ble i tillegg varslet en mindre utvidelse av plangrensen den 11.12.2019. KMD godkjente planprogrammet i november 2020.

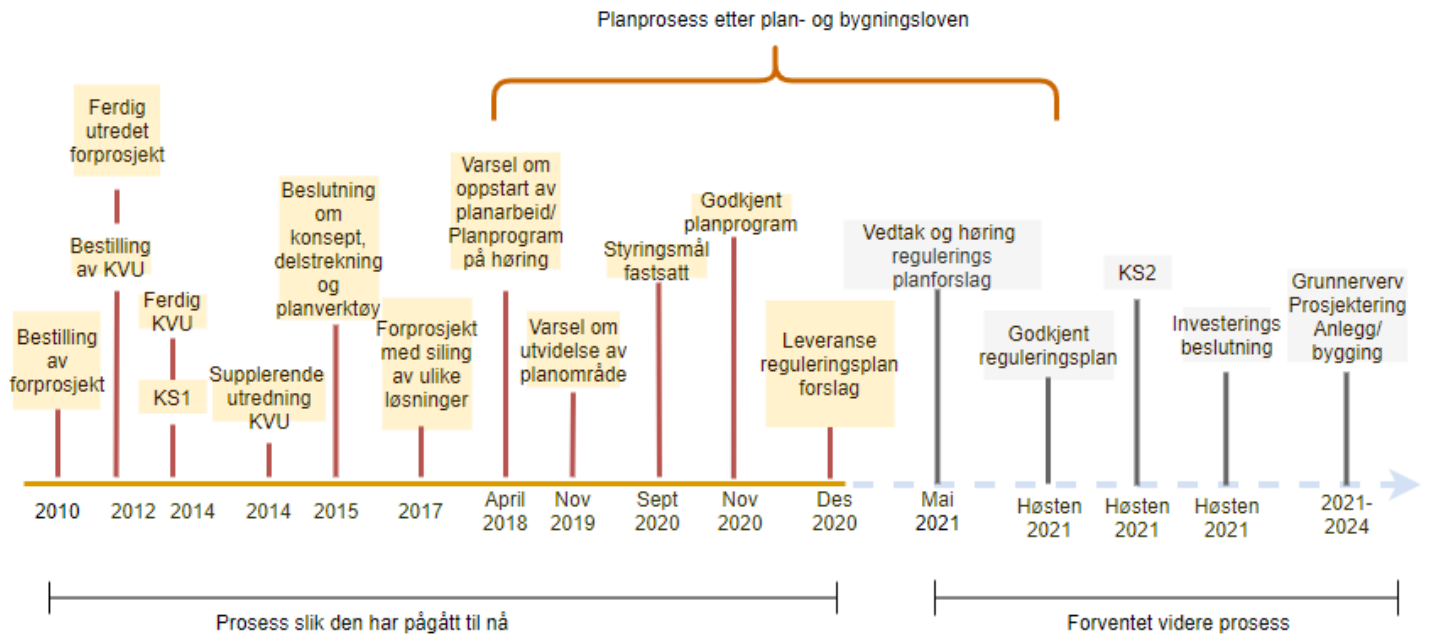
Mens planprogrammet avventet formell godkjenning, ble det arbeidet med reguleringsplanen. Forslaget til statlig reguleringsplan var dermed klart like etter det formelle vedtaket på planprogrammet. Planforslaget ble oversendt SD i desember 2020. Planforslaget er per mai 2021 fremdeles til saksbehandling hos SD, og ikke oversendt videre til planmyndigheten KMD³¹.

Hva statlig plan innebærer, beskrives nærmere i kapittel 4.3. Normalt utarbeides det kommunedelplan før man utarbeider reguleringsplan. I planleggingen av fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle ble kommunedelplanprosessen erstattet av en silingsprosess, som lå vedlagt planprogrammet og lagt ut på høring sammen med planprogrammet. Her fikk berørte parter mulighet til å komme med innspill og merknader til anbefalt trase. Figur 2-5 nedenfor viser tidslinjen over prosessen til nå, og en tidslinje for forventet fremtidig prosess.

²⁹ Samferdselsdepartementet (2015): *Vossebanen og E16 Arna-Voss – fremtidig strategi for utvikling*.

³⁰ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planprogram*, s. 18.

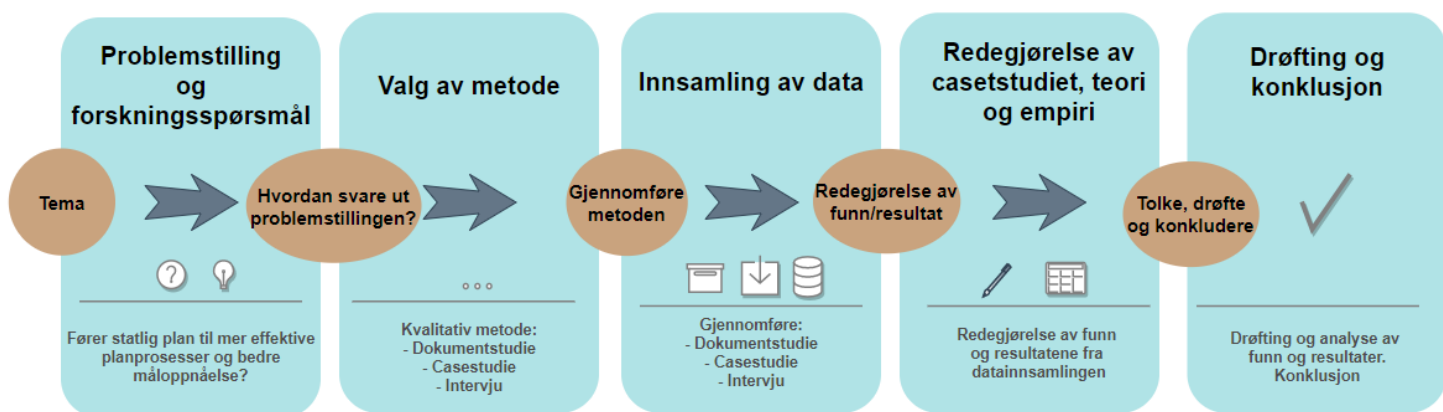
³¹ Stortinget (2021): *Skriftlig spørsmål fra Helge André Njåstad (FrP) til kommunal- og moderniseringsministeren*.



Figur 2-5: Forenklet tidslinje over prosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

3. Metode

Arbeidet med denne oppgaven har vært å velge tema, definere problemstilling og forskningsspørsmål, velge egnet metode for å besvare problemstillingen, samle inn data gjennom dokumentstudiet, casestudiet og intervju. Tolke og analysere funnene fra datainnsamlingen. Deretter er det gjort rede for casestudiet, relevant teori og empiri. Til slutt er det gjennomført drøfting og konklusjon basert på datainnsamlingen og redegjørelsen av empiri, teori og casestudiet. Arbeidsmåten er systematisert i figur 3-1 under.



Figur 3-1: Arbeidet med oppgaven.

Formålet med dette kapittelet er å presentere metodene som er brukt for å svare ut hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene. Den vitenskapelige metoden vil følge en hermeneutisk tradisjon. Hermeneutikk er en studie av hva forståelse er og hvordan vi bør gå frem for å oppnå forståelse³². Den hermeneutiske tradisjonen legger vekt på forklaring som søker en forståelse utover et fenomen³³. Oppgaven vil forsøke å forstå hvorfor statlig planprosess anses mer effektivt enn ordinær planprosess. For å finne intensjonene som ligger bak en årsak, altså hvorfor statlig plan anses mer effektivt, har jeg foretatt dokumentstudier for å undersøke hvordan planprosesser faktisk fungerer.

I tillegg til dokumentstudier som blant annet innebærer å finne ut hva statlig planprosesser innebærer, er det gjennomført et casestudie. Casestudie handler om se på ett tilfelle for å studere denne opp mot hovedproblemstillingen om statlig plan er mer effektivt og bidrar til bedre måloppnåelse. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har casestudiet bestått av å studere skriftlige

³² Føllesdal et.al (1984): *Argumentasjonsteori, spark og vitenskapsfilosofi*, s. 97.

³³ Van Nes, A. (2018): *The explanatory power of Space Syntax and Urban Morphology. The application of modal logics for theory building*.s.8.

kilder som plandokumenter, beslutningsdokumenter, høringsuttaler og prosessdokumenter. Også relevante avisartikler og leserinnlegg er gjennomgått.

For å få en dybdekunnskap og utvidet forståelse av prosessen er det også gjennomført semistrukturerte intervjuer med sentrale aktører i statlige planer. Det har vært et ønske å samle inn data om hva aktørene i statlige planprosesser mener om statlig plan som planverktøy. En kvalitativ metode tar sikte på å fange opp disse meningene³⁴. Intervjuene bidrar til å supplere funnene i dokument- og casestudiet, for å forsøke å få en utvidet teoretisk forståelse.

Formålet med å bruke disse metodene er å utrede hvordan planprosesser foregår, analysere prosessen i caset til nå, og analysere argumenter, holdninger og synspunkter. Å bruke flere metoder kalles metodetriangulering. De ulike kildene har gitt tilgang til ulike svar, og bidratt til å oppnå et bredere bilde av problemstillingene – såkalt kildepluralisme.

Kapittelet inneholder også vurderinger av validitet og reliabilitet, for å søke å oppnå mest mulig pålitelige data. Validitet omhandler relevans og gyldighet i datainnsamlingen, og reliabilitet handler om pålitelighet og bevissthet rundt metodevalgene og refleksjon rundt feilkildene.

3.1 Dokumentstudier

Denne metoden er brukt for å gå gjennom relevante dokumenter med ulike formål. Siden dokumentene opprinnelig ikke er utformet og skrevet som grunnlag for forskning, er det nødvendig å påse at de settes inn i rett kontekst. Dokumentstudiet skal bidra til å gi en forståelse av hva planprosesser innebærer, både ordinære og statlige.

Kildene som er benyttet har alle vært offentlige dokumenter som ulike versjoner av nasjonal transportplan, statlige planretningslinjer, veiledere, rapporter, undersøkelser, håndbøker, lovforarbeider og lover. Siden de er offentlige, anses de å være troverdige kilder.

Det er lite forskning på statlig plan, noe som kan ha sammenheng med at statlig plan ikke har vært et mye brukt planverktøy. Det er likevel utført mange statlige planer, og det pågår 5 statlige planprosesser per i dag. Dette tilsier at dette er nok materiale til å utføre undersøkelser på. Strand (2018) har skrevet en relevant artikkel om intensjoner og realiteter ved bruk av statlig plan i veisektoren. Hallås (2019) har skrevet en masteroppgave om kommunens rolle ved statlig arealplan. Å finne relevant forskning på statlig plan har gitt begrensede resultater. Det er derfor også vært kontakt med flere fagpersoner innen vei- og jernbaneplanlegging, samt Statsforvalteren i Vestland, for å få hjelp til å finne relevant dokumentkilder.

³⁴ Dalland (2007): *Metode- og oppgaveskriving for studenter*. s.72

3.2 Casestudiet

Hensikten med casestudiet er å undersøke og beskrive hvordan prosessen har foregått til nå. Casestudiet bidrar til å gå i dybden på problemstillingen og er om en tids- og stedsspesifikk studieenhet. I motsetning til sammenlignbare studier der en gjerne ser på 5-50 studieenheter, har et casestudie normalt mellom 1-4 studieenheter. Det lave antallet studieenheter gir en mulighet til å studere flere variabler eller årsaksfaktorer. I dette casestudiet har jeg valgt å kun se på én studieenhet, nemlig det pågående statlige planarbeidet for ny vei og jernbane mellom Arna og Stanghelle. Beslutningen om bruk av statlig plan ble blant annet gjort av hensyn til effektiv planlegging, og det er derfor interessant å undersøke om prosessen til nå har vært effektiv, og om fem års planlegging til nå i det hele tatt kan sies å være rask planlegging.

Datainnsamlingen har foregått fra januar til mai 2021. På denne tiden lå reguleringsplanen til behandling hos SD, og videre utfall av planleggingstid og planarbeid etter mai 2021 er ikke med i videre redegjørelse av empiri og drøfting. Det meste av casestudiet ble gjennomført tidlig, men siden dette er et pågående planarbeid, så har det vært nyttig å følge planprosessen så lenge som mulig.

Valgt case er naturlig unikt, men det er ikke et særegent case. Det finnes mange tilsvarende store case i Norge, både statlige planprosesser som pågår og som er ferdig. Her kan det blant annet nevnes Ringeriksbanen, som også er del av nye Bergensbanen, og som også utarbeides som statlig reguleringsplan. Valgt case kan derfor anses å være et såkalt «common case»³⁵ og derfor ha overførbarhet.

I arbeidet med casestudiet er hele prosessen etter statens prosjektmodell frem til nå undersøkt. Dette omfatter tidligfasen og forprosjektet, konseptfasen med KVV, KS1, og den pågående fasen etter PBL som består av blant annet planprogram, planbeskrivelse, konsekvensutredning, offentlig tilgjengelige presentasjoner på status på planarbeidet, vedtak og beslutningsdokumenter, høringsuttaler, prosesskrav, referat m.m. Arbeidet har også bestått av å delta på Stanghelleseminaret i to omganger, som har gitt nyttig informasjon om status og videre forventet fremdrift på prosjektet.

3.3 Intervju

Intervjuene er semistrukturerte dybdeintervju, som er en kvalitativ innsamling av kildedata. Hensikten med intervjuene har vært å få frem meninger og holdninger til temaet statlig plan, men også informasjon om statlig plan og aktørenes rolle i planprosessene.

³⁵ Yin, R.K. (2014): *Case study research. Design and methods*, s.34.

Det ble totalt gjennomført fem intervjuer med fem informanter i perioden 03.02.2021—18.03.2021. Informantene representerer sentrale aktører i fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, eller som har inngående kjennskap til statlige planprosesser. Nedenfor beskrives intervju type, utvalg av informanter og fremgangsmåte, og det blir gjennomgått etiske vurderinger av intervjuene, samt en beskrivelse av svakheter med metoden.

3.3.1 Intervju type

Det ble tidlig valgt intervju typen semistrukturert intervju. Hensikten med intervjuene var å få frem meninger og holdninger til temaet statlig plan, men også å gi informanten mulighet til å fortelle fritt og sammenhengende om hvert spørsmål. Slike intervjuer er godt egnet i situasjoner hvor det kun gjennomføres en samtale med hver enkel informant³⁶. Intervjuguiden sendes ut på forhånd, slik at informantene får tid til å forberede seg. Intervjuguiden bidrar til struktur på intervjuet, og gjør det enkelt å følge med på de spørsmålene som er besvart og ikke. Intervjuguiden fungerer på den måten som en rettesnor gjennom intervju prosessen, noe Kvale omtaler som manuskript³⁷. Med friere samtale rundt hvert spørsmål, gir det også mulighet for naturlige oppfølgingsspørsmål.

I følge Bernard (2011) s. 158 passer semistrukturerte intervju godt for prosjekter hvor en har med byråkrater på høyt nivå eller elited medlemmer i et samfunn - folk som er vant til effektiv bruk av tiden sin. Samtlige informanter representerer de mest sentrale aktørene i den statlige planprosessen, og er personer som er vant til å bruke tiden sin effektivt.

Selv om informantene har ulike roller, ble det valgt å utarbeide en felles intervjuguide. Dette fordi alle de intervjuede er fagpersoner, selv om de har ulike roller/utgangspunkt. Intervjuguiden ble delt i to kategorier, en for statlig plan generelt, og en for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle spesielt. Utforming av intervjuguiden var viktig del av forarbeidet til intervju prosessen, og det ble brukt tid på å finne spørsmål som kunne gi viktig informasjon knyttet til tema for oppgaven. Alle intervjuene ble gjennomført som digitale videomøter, og varte i underkant av en time. Intervjuene hadde en uformell tone. Selv om intervjuguiden var lik for alle, var det ikke et poeng å sikre lik spørsmålsstilling, og spørsmålene ble stilt i naturlig rekkefølge ut i fra retningen i samtalene. Samtalene ble tatt opp med informantenes samtykke, og transkribert i ettertid.

3.3.2 Utvalg

Hovedkriteriet for valg av informanter var deres rolle i fellesprosjektet, og/eller erfaring med statlig plan. Utvalget ble gjort strategisk for å få en variasjon av informanter fra ulike ståsteder. Det var

³⁶ Bernard, H.R. (2011) *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. Plymouth: AltaMira Press. s. 157.

³⁷ Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag. s. 162.

viktig at informantene hadde kjennskap til fellesprosjektet Arna-Stanghelle og at de hadde noe kjennskap til bruk av statlig arealplan.

I informasjonsskrivet til informantene ble det beskrevet at det var ønskelig å intervjuere aktører fra prosjektledelsen som utarbeider den statlige planen (SVV/Bane NOR), oppdragsgiver (SD), planmyndigheten (KMD), direktoratene og de involverte kommuner. Selv om det ville vært nyttig å intervjuere alle aktørene i prosjektet, og gjerne flere roller hos de ulike aktørene, ble det nødvendig å begrense antall informanter. Dette skyldtes utelukkende tidsbegrensninger, da det er ressurskrevende å transkribere og analysere intervjuene i etterkant. Kvale og Brinkmann³⁸ skriver at det er flere grunner for å hente ut betydningsfull kunnskap fra noen få intervjupersoner i en kvalitativ undersøkelse. Tidligere pionerundersøkelser har blant annet vist at kunnskapen som kommer fra små grupper ofte har vist seg å være generaliserbare for større grupper. Tabell 2 under viser informantens rolle og tidspunktet for gjennomføringen av intervjuene.

Tabell 2: Oversikt over intervjuede informanter.

Informantenes rolle	Dato for intervju
Statens vegvesen	03.02.2021
Kommunal- og Moderniseringsdepartementet	16.02.2021
Jernbanedirektoratet	23.02.2021
Samferdselsdepartementet	04.03.2021
Vaksdal kommune	18.03.2021

3.3.3 Fremgangsmåte

De utvalgte informantene fikk forespørsel om å delta på intervju per e-post med informasjonsskriv og intervjuguiden vedlagt. De som fikk forespørsel om å delta, stilte seg alle positive til å delta. Dette et godt utgangspunkt for gjennomføringen av intervjuene.

På grunn av Korona-situasjonen i Norge ble alle intervjuene gjennomført på virtuelt møterom, med digital møteapplikasjon. At intervjuene foregikk digitalt var et fortrinn fordi det ble praktisk og enkelt å gjennomføre. De ble gjennomført fra hjemmekontor, og både intervjuer og informantene unngikk å forholde seg til booking av møterom og reiser.

Innledningsvis i intervjuene ble det ønsket velkommen og takket for deltagelsen. Det ble kort vist til informasjonsskrivet og intervjuguiden, og alle informantene hadde i mer eller mindre grad sett på informasjonen på forhånd. Dette gjorde at en unngikk å ha en lang formell introduksjon i intervjuene.

³⁸ Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*, s.47-48.

Det ble vist til beskrivelsen av lydopptak og informantene ble spurt om de tillot bruk av opptaksfunksjonen i møteapplikasjonen. Alle svarte ja på at det var greit med opptak, også videoopptak. En av informantene la inn krav om å bruke en møteapplikasjon som ikke hadde opptaksfunksjon, så her ble det brukt en ekstern lydopptaker. Her var stemmen til informanten ganske begrenset, så transkriberingen av intervjuet tok lenger tid. Ved å bruke opptak fra intervjuet ble det enklere å gjennomføre en god kommunikasjonsflyt i intervjuet, uten å fokusere på notatskriving og hva som må huskes underveis og etterpå.

Det ble informert kort om oppbevaring og sletting av opptaket, og at intervjuene ville transkriberes. Informantene ble tilbudt å få tilsendt transkriberingen, noe alle takket nei til, men flere ønsket å få tilsendt sitatene for sitatsjekk. Alle informantene fikk sitatene oversendt med mulighet til å komme med kommentarer. Flere av informantene ga tilbakemeldinger på sitatene. Dette ga en ekstra kontroll av svarene, som bidro til høyere grad av validitet. Det opplevdes som at intervjuobjektene var godt informert om personvern.

Alle informantene viste stort engasjement for temaet. Dette har gitt gode og informative samtaler. Noen viste litt mer forsiktighet i måten de ordla seg på, mens andre snakket tilnærmet fritt. Alle intervjuene ble utført som samtaler, hvor intervjuguiden kun ble brukt for å sjekke at vi hadde vært innom alle temaene. Dersom noen temaer ikke var avdekket, ble intervjuguiden brukt. Spørsmålene ble gjerne innledet litt annerledes avhengig av hvem som ble intervjuet og hva vi allerede hadde vært innom av temaer. Dette gjorde etterarbeidet noe mer utfordrende, men ga samtidig samtalen en naturlig flyt.

Etter hvert intervju ble video- og lydopptakene konvertert over til tekst, såkalt transkripsjon. Dette var tidkrevende arbeid. Ettersom det ble lagt opp til tid mellom vært intervju, var transkripsjonen av hvert intervju ferdig før neste intervju. Dette ga muligheter til å reflektere over samtalen og sitatene, og bidro også til bedre forberedelse til neste intervju. Transkriberingen ble videre brukt til å kategorisere svarene i en arbeidstabell. Det ble bevisst valgt å ikke kode svarene, for å ikke miste sammenhengene sitatene ble nevnt i.

3.3.4 Ethiske vurderinger

I forkant av intervjuene ble undersøkelsen meldt inn og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). Sammen med forespørselen om å delta på intervju, fikk informantene tilsendt informasjonsskrivet og intervjuguiden. Det ble brukt NSD sin standardmal for informasjonsskriv som utgangspunkt, som ble tilpasset undersøkelsen og informantenes rolle. Informasjonsskrivet inneholdt blant annet beskrivelse av informantenes rettigheter ved deltagelse og hvordan dataene fra

intervjuet skal brukes i undersøkelsen. Informantene fikk anledning til å si seg enige, eller trekke seg fra intervjusituasjon dersom de ombestemte seg.

Ingen av informantene som har deltatt i denne oppgaven blir identifisert med navn, stillingstittel eller aktør/arbeidssted. Informantenes uttalelser er basert på intervjuene, og alle har fått tilsendt sitatene av deres uttalelser for sitatsjekk.

Siden intervjuene ble gjennomført digitalt, var det ønskelig å få opptak av møtet gjennom møteapplikasjonen fremfor å bruke en ekstern lydopptaker. Når man bruker ekstern lydopptaker ved siden av en datamaskin, blir det stor forskjell i lyd kvaliteten til intervjueren sammenlignet med lyd kvaliteten til den som intervjues. Før intervjuene ble det sendt forespørsel til NSD om bruk av videoopptak. NSD ga skriftlig tilbakemelding på at det var tillatt, så lenge informantene godkjente det. Alle informantene godkjente dette.

3.3.5 Svakheter med metoden

Som nevnt ble intervjuene gjennomført som digitale videomøter på grunn av koronasituasjonen. Dette fungerte godt, og intervjuene ble relativt strukturerte. Det opplevdes som at det var enkelt å få flyt i samtalen, og siden det kun var to til stede i videomøtet var det ikke en utfordring at det ble snakket i munnen på hverandre. Selv om både kroppsspråk og mimikk var mulig å observere i videomøtet, ville likevel ansikt-til-ansikt møter vært og foretrukket.

Selv om intervjuene opplevdes vellykkede, ville en ekstra person vært til hjelp. En ekstra person kunne bidratt til å stille spørsmålene med andre vinklinger eller komme på andre oppfølgingsspørsmål som en ikke tenkte på selv underveis. Det kunne også vært nyttig og reflektert over intervjuene i etterkant med noen. Dette kunne bidratt til å få frem flere nyanser.

Et av Troye³⁹ sine fire aspekter ved samfunnsvitenskapen som er eller kan være subjektive, er at en må påse at forskningen ikke kun bruker metoder som i liten grad anvendes, og som vanskeliggjør etterprøvbarehet. Funnene fra intervjuene kan komme i denne kategorien, i og med at en ved senere forskning om samme tema kan intervju aktører som gir helt andre svar. Det kan dermed gjøre funnene fra intervjuene lite etterprøvbare. Selv om intervjuene gir verdifull innsikt og forståelse for temaet, skal de derfor kun bidra til å kaste lys over funnene i dokument- og casestudiet.

Rollene til informantene og engasjementet de viste, samt egne forutinntatte meninger om temaet, viser at ingen i utgangspunktet kan påberope seg en nøytral holdning. I undersøkelsene har det derfor vært viktig å jobbe for en nøytral og fordomsfri iakttagelse av virkeligheten, jf. Troye (1994). Det har vært utfordrende, og jeg har sannsynligvis ikke klart å være helt forutsetningsfri. Det har

³⁹ Troye, S.V. (1994): *Teori og forskningsevaluering: Et kritisk realistisk perspektiv*. s.113-116.

imidlertid vært et bevisst fokus i alle intervjusituasjonene, og det har vært forsøkt å opptre så objektivt og nøytralt som mulig. Ettersom intervjuene var såpass ulike og engasjementet til informantene så stort, var det noe utfordringer med å kategorisere svarene. Dersom setninger og meninger blir satt sammen i feil kontekst, eller tolkes feil, blir svarene som informantene uttrykte feilaktig gjengitt. Dette var også utgangspunktet for hvorfor det ikke var ønskelig å kode svarene.

Oppgaven tar for seg ett case. Datamaterialet er dermed begrenset, og det gjøres ikke et sammenlignbart studie som kunne ha forsterket gyldigheten i forskningen. Men hypotesene lar seg likevel teste empirisk ved at det gjøres både en tolkning av tekster, dokumenter, lover og regler, drøfting med relevante fagpersoner og intervjuer, og resultatene kan etterprøves ved videre forskning på flere case-studier i etterkant.

3.4 Datakvalitet

«To attain absolute validity and reliability is an impossible goal for any research model»

(Le Compte og Goetz, 1982).

Datakvalitet handler om kvaliteten på det innsamlede datamaterialet i undersøkelsen. Validitet og reliabilitet er de to mest sentrale begrepene å vurdere datakvalitet etter. Validitet handler om i hvilken grad resultatene fra en studie er gyldige, og deles i intern- og ekstern validitet. Intern validitet handler om i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det temaet som undersøkes, altså om en faktisk undersøker det som ønskes undersøkt. Ekstern validitet handler om i hvilken grad resultatene har gyldighet utenfor selve undersøkelsen og dens kontekst⁴⁰. Reliabilitet omhandler undersøkelsens pålitelighet og troverdighet. Nedenfor blir undersøkelsen vurdert i henhold til disse kvalitetsbegrepene.

Oppgaven tar for seg ett casestudie, noe som gjør datamaterialet begrenset. Det gjøres ikke et sammenlignbart studie som kunne forsterket validiteten i forskningen. Søksmålene lar seg likevel teste empirisk ved at det gjøres en tolkning av tekster, dokumenter, lover og regler, og intervjuer. Resultatene kan derfor etterprøves ved videre forskning på flere casestudier i etterkant. Ettersom det kun er ett case som undersøkes, kan undersøkelser av andre case kunne føre til ulikt resultat. Oppgaven kan dermed ikke påberope seg å være en klar indikator på om statlig plan er mer effektivt eller ikke.

⁴⁰ Troye, S.V. (1994): *Teori og forskningsevaluering: Et kritisk realistisk perspektiv*, s.161.

Oppgaven har tatt i bruk flere metoder, som bidrar til å forsterke validiteten av resultatene. Resultatene fra dokumentstudiet og intervjuene kunne gi både sammenfallende, selvmotsigende og motstridende resultater. Med motstridende resultat kunne dette bidratt til en utvidet teoretisk forståelse. Med sammenfallende resultat vil dette gi høyere validitet. Hovedproblemstillingen inneholder to variabler, effektivitet og måloppnåelse. Disse henger sammen med hverandre, med er ikke identiske. Oppgaven ser på om disse variablene er tilstrekkelig uavhengige av hverandre til å gi ulike svar, eller ikke. Å bruke flere metoder, har bidratt til å se om svarene på om effektivitet (variabel 1) bidrar til å forutsi svaret på måloppnåelse (variabel 2), dette innebærer grad av «criterion-related» validitet⁴¹. Etersom intervjumetoden ikke er tillagt like stor vekt som dokumentstudiet, vil dermed «criterion-related» validitet ikke være like aktuelt. Fordi det kun er brukt ett casestudie, vil intern og ekstern validitet være ekstra sentralt i forskningsarbeidet. Intern validitet gjelder for forklarende studier og omhandler etablering av uformelle forhold, der enkelte betingelser fører til andre forhold⁴². Et eksempel på dette er at dersom en konkluderer med at en betingelse (x) leder til en annen (y), uten å vite at en tredje betingelse (z) egentlig har ført til (y), vil dette true den interne validiteten. Dette kan for eksempel gjelde for hovedproblemstillingen, hvor en ikke ukritisk kan si at betingelsen bruk av statlig plan leder til rask planleggingstid, når det egentlig er andre forhold enn statlig plan som fører til rask planleggingstid. For at dette ikke truer den interne validiteten, er det viktig å ikke ukritisk trekke konklusjoner av resultatene. Tilsvarende vil selvsagt også gjelde motsatt. At det ikke nødvendigvis er betingelsen statlig plan som leder til lenger planleggingstid, dersom det er andre forhold enn bruk av statlig plan som har ført til lang planleggingstid. Ekstern validitet handler om resultatet kan overføres til andre utvalg og situasjoner. Flere av funnene gjelder generelle forhold ved bruk av statlig plan, som kan overføres til andre statlige planprosesser. Selv om det kun er undersøkt ett case, anses det likevel at den eksterne validiteten er tilstede.

Resultatene viser i noe grad sammenfallende resultater, som forsterker validiteten. Det vurderes også at undersøkelsen har en høy grad av intern validitet, fordi informantenes subjektive meninger og erfaringer, oppfattes som riktige og gyldige.

Reliabilitet handler om å forsikre seg om at senere forskning på akkurat samme tema og case, med nøyaktig samme fremgangsmåte som beskrevet, gir de samme resultatene og konklusjonene⁴³. For å styrke oppgavens reliabilitet, er oppgaven også vurdert etter kvalitetsbegrepene pålitelighet og bekreftbarhet. Målet for pålitelighet er å minimisere feilkilder og skjevheter i en studie⁴⁴. En god

⁴¹ Van Nes, A (2020): *Hva er god teori og god forskning?* s. 37

⁴² Yin, R.K. (2014): *Case study research. Design and methods*, s.35.

⁴³ Yin, R.K. (2014): *Case study research. Design and methods*, s.36-37.

⁴⁴ Yin, R.K. (2014): *Case study research. Design and methods*, s.36.

retningslinje for å gjøre casestudier derfor er å utføre forskningen slik at andre forskere kan gjenta prosedyrene og komme til de samme resultatene. En systematisk struktur på forskningen har derfor vært viktig. Bekreftbarhet handler om å anerkjenne at objektivitet ikke er mulig, men at forskningen har foregått i god tro, der en ikke lar personlige overbevisninger påvirke konklusjonene. Siden jeg i utgangspunktet ikke er fordomsfri, men har mine egne synspunkter til problemstillingen, har det vært viktig å opptre objektivt i intervjuene og forsøke å unngå at egne synspunkt påvirker konklusjonene.

I denne oppgaven har det vært betydningsfullt å benytte Karl Poppers falsifiserbarhetskriterium, som Troye⁴⁵ beskriver som: «*For Popper må vitenskapelige teorier inneholde utsagn hvis holdbarhet ikke kan avgjøres før de utsettes for empiriske tester. Et «holdbart» vitenskapelig utsagn er ikke nødvendigvis sant, men er holdbart i den forstand at utsagnet kan vise seg å ikke være sant. For Popper består ikke vitenskapen av etablerte sannheter, men av aktiviteter som har til formål å avdekke sannheten.*» I oppgaven utsettes det gjennomgående standpunktet fra regjering/departement om at statlig plan er mer effektivt, for empirisk gjennomgang med formål om å avdekke om dette stemmer eller ikke i forhold til det valgte caset.

Å forske på statlige planprosesser innebærer å sette opp forskningsspørsmål som gjør det mulig å måle/tolke noe. I det første forskningsspørsmålet blir det undersøkt hvordan casestudiet tilfredsstillende de offisielle kriteriene for valg av statlig plan. Dersom funnene viser at prosjektet tilfredsstillende gitte kriterier for valg av statlig plan, eller ikke, kan det tenkes at forskningsspørsmålet vil være både bekräftbart og falsifiserbart fordi dets gyldighet ikke går utover de observasjoner som inngår i testen (Troye, 1994).

⁴⁵ Troye, S.V. (1994): *Teori og forskningsevaluering: Et kritisk realistisk perspektiv*, s.180.

4. Teori

Dette kapitlet har som formål å systematisere og sammenfatte eksisterende kunnskap om statlig planprosess. Kapitlet gir en oversikt over begreper, forskning og lovhenvvisninger som er relevant og vil være sentrale teorier i den empiriske gjennomgangen, drøftingen og konklusjonen. Kapitlet starter med en redegjørelse av det norske plansystemet generelt og prosessene for store samferdselsprosjekt spesielt. Her vises det til sentrale utredninger og vedtak som har betydning for planprosessen, eksempelvis konseptvalgutredning, styringsmål og kvalitetssikring. Deretter beskrives statlig arealplan, og forskjellene denne plantypen har sammenlignet med ordinær plan. Videre vises det til hvilken betydning Nasjonal transportplan har, og det går kort gjennom begrepene effektivitet, måloppnåelse og lokaldemokrati.

4.1 Det norske plansystemet

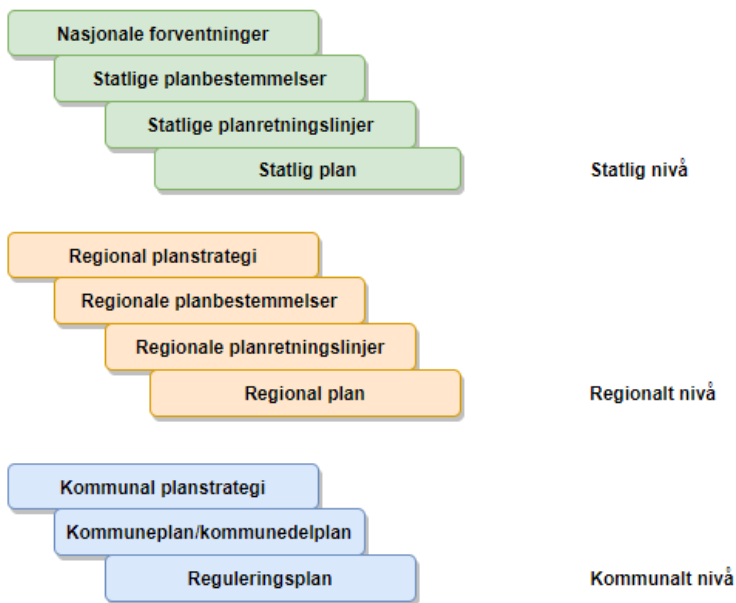
Det norske plansystemet består av tre hierarkiske myndighetsnivåer, hvor det lokale nivået er kommunen, det regionale nivået er fylkeskommunen og det nasjonale nivået er staten ved KMD. Planlegging etter PBL skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng gjennom samordning mellom myndigheter, private organisasjoner, andre relevante institusjoner og allmennheten for øvrig, jf. PBL § 3-1, andre ledd.

PBL bygger på prinsippene om lokal folkevalgt styring, desentralisering av myndighet, medvirkning fra befolkningen og samarbeid med berørte fagorganer⁴⁶. Kommunene har etter PBL § 3-2 et stort ansvar for planlegging, og har en sentral vedtaksmyndighet i plansaker som angår kommunens areal. Bakgrunnen for dette er at det er de lokale organene som er i best stand til å fatte beslutninger om prioriteringer lokalt. Dette kalles subsidiaritetsprinsippet eller nærhetsprinsippet, og beskrives i forarbeidende til loven⁴⁷: «*Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som berøres av beslutningene.*»

Selv om kommunene er planmyndighet og kan treffe planvedtak med rettslig bindende virkning, vil statlige og regionale føringer ha stor betydning for kommunens handlingsrom og mulighet for å fatte vedtak. Kommunene har et ansvar for å ivareta regionale og nasjonale interesser i arealplanleggingen, og for å sikre at disse ivaretas kan staten gripe inn i kommunenes oppgaver. PBL definerer et hierarki av beslutningsnivåer med tilhørende virkemidler. Figur 4-1 nedenfor viser hierarkiet.

⁴⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Veileder. Kommuneplanens arealdel*, s.8.

⁴⁷ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*, s.11.



Figur 4-1: Illustrasjon av plan- og bygningslovens hierarki av beslutningsnivåer med tilhørende planvirkemidler. Illustrasjonen er inspirert av figur 3-1, s. 46 om plansystemets oppbygging i NOU 2001: 7.

Statens virkemidler er, i tillegg til lover og forskrifter, de nasjonale forventningene, statlige planbestemmelser og retningslinjer og statlig plan. Disse er videre førende for de regionale planstrategiene, regionale planer og regionale planbestemmelser. De statlige og regionale planvirkemidlene er førende for planarbeid på kommunalt nivå. I tillegg kan annen lovgivning være styrende for planarbeidet, som naturmangfoldloven, veiloven, jordloven, vannressursloven, friluftsløven m.fl. Disse særlovene forvaltes av ulike myndigheter på statlig nivå, som direktorat, departement og statsforvalteren som er Kongens (regjeringens) representant i fylkene. Fylkeskommunen er i tillegg til regional planmyndighet, også sektormyndighet for blant annet kulturminneloven⁴⁸, som også er styrende for planarbeid.

Som en ser fra figur 4-1 ovenfor ligger normalt kommuneplan og reguleringsplan på kommunalt nivå, hvor kommunen er planmyndighet. Dersom kommunene ikke tar tilstrekkelig hensyn til føringer på nasjonalt og regionalt nivå, kan statlige og regionale myndigheter fremme innsigelse til planene, jf. PBL § 5-4. Kommunene kan da ikke lenger godkjenne planen på det området som innsigelsen retter seg mot. Vil ikke kommunen ta hensyn til innsigelsen, skal det foretas meglings mellom partene, jf. PBL § 5-6, 1.ledd. Det er Statsforvalteren som har meglingskompetansen⁴⁹. Innsigelse kan sies å være en sikkerhetsventil for å sørge for at viktige nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i den kommunale planleggingen. Det er en rekke statlige aktører som har adgang til å fremme innsigelse i saker som berører deres myndighetsområde. For eksempel kan Statsforvalteren, fylkeskommunen,

⁴⁸ Pedersen et.al. (2018): *Plan- og bygningsrett*, s. 105.

⁴⁹ Pedersen et.al. (2018): *Plan- og bygningsrett*, s. 124.

NVE, Bane NOR og Statens vegvesen fremme innsigelser til planer⁵⁰. Behandling av innsigelser påvirker naturligvis planleggingstiden, i og med at det krever saksbehandling både hos kommunen, statsforvalteren og eventuelt på departementsnivå. Likevel oppnås det enighet i de fleste store samferdselsprosjektene, og disse vedtas av kommunene med bindende virkning⁵¹.

Endelige vedtak på reguleringsplaner kan også påklages av berørte parter i samsvar med forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, jf. PBL § 12-12.

Under beskrives de to sentrale planvirkemidlene kommunene normalt har ansvaret for.

Kommuneplan og kommunedelplan

Alle kommuner skal ha en kommuneplan som grunnlag for virksomheten i kommunen, og består av en samfunnsdel og en arealdel, jf. PBL § 11-1. I kommuneplanens arealdel fastsetter kommunestyret hva som er tillatt arealbruk, og hvilke restriksjoner som gjelder for kommunens areal. Dette styres gjennom bruk av arealformål og hensynssoner i et plankart og tilhørende bestemmelser og retningslinjer. Arealdelens innhold og virkninger skal redegjøres for i en planbeskrivelse. PBL kapittel 11 stiller en rekke krav til kommunene ved utarbeidelse av arealdelen. Dette gjelder hensyn til organisering, samarbeid, deltagelse og medvirkning, innhold og plandokumenter, samt planbehandling. En vedtatt arealdel har rettsvirkning etter PBL § 11-6 og er bindende for nye fysiske tiltak. Det kan ikke foretas ekspropriasjon direkte etter arealdelen, og det kan ikke gjennomføres større bygge- og anleggstiltak direkte fra arealdelen uten ytterligere planlegging.

Ved behov kan det utarbeides arealplaner for deler av kommunen, en såkalt kommunedelplan. Dette kan for eksempel gjelde for et større samferdselsprosjekt.

Planprosesser for kommuneplanen foregår normalt i fire hovedfaser, oppstart og høring av planprogram, vedtak planprogram, utarbeidelse og høring av planforslag og endelig vedtak av kommuneplan. Det samme gjelder for kommunedelplan. En skjematisk fremstilling av planprosessen er vist i figur 4-2 under.

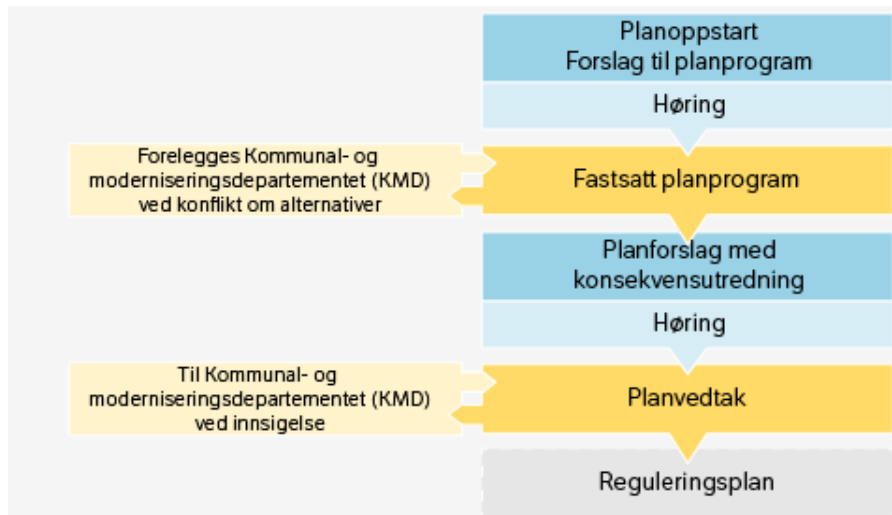
Ved igangsettelse av planarbeid skal det varsles planoppstart til berørte offentlige instanser og andre interessenter, samt utleggelse av planprogram til offentlig ettersyn og høring, jf. PBL § 11-13.

Planprogrammet vil være styrende for det videre planarbeidet, og skal blant annet beskrive alternativer som skal vurderes i konsekvensutredning, hvilke forhold som skal utredes og belyses i planforslaget, og hvordan medvirkningen skal foregå, jf. PBL § 4-2. Etter høring og eventuelle endringer blir planprogrammet vedtatt, og planarbeidet kan starte. På bakgrunn av det fastsatte

⁵⁰ H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, s. 23-27.

⁵¹ Samferdselsdepartementet (2012): *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*, s. 20.

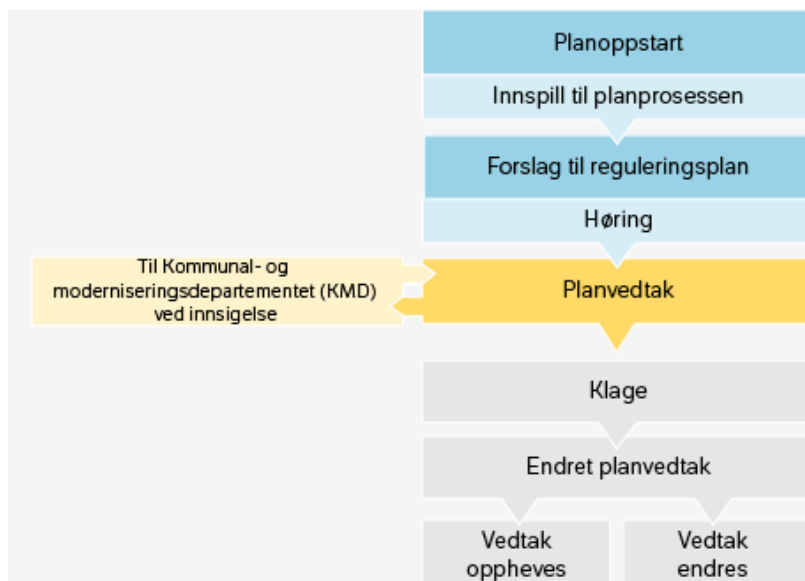
planprogrammet utarbeides en konsekvensutredning sammen med forslag til kommune(del)plan. Planforslaget med konsekvensutredningen sendes på lik linje med planprogrammet på høring til offentlige instanser og berørte interessenter, jf. PBL § 11-14. Etter høring og eventuelt bearbeidelse av planforslaget, godkjenner kommunestyret planen, jf. PBL 11-15.



Figur 4-2: Skjematisk fremstilling av kommuneplanprosessen. Kilde: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/kommunedelplan-med-konsekvensutredning>

Reguleringsplan

En reguleringsplan er i henhold til PBL § 12-1 et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av fysiske arealer. Ved gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves reguleringsplan jf. § 12-1, tredje ledd. En reguleringsplan fastsetter fremtidig arealbruk og er etter kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak, og reguleringsplaner gir grunnlag for ekspropriasjon av grunn, jf. PBL § 12-4. En reguleringsplanprosessen følger i prinsippet samme prosess som en kommuneplanprosessen, men har ikke krav om planprogram og konsekvensutredning dersom planinnholdet er konsekvensutredet i en tidligere plan, og reguleringsplanen er i samsvar med denne. En skjematisk fremstilling av planprosessen til reguleringsplaner, er vist i figur 4-3 under.

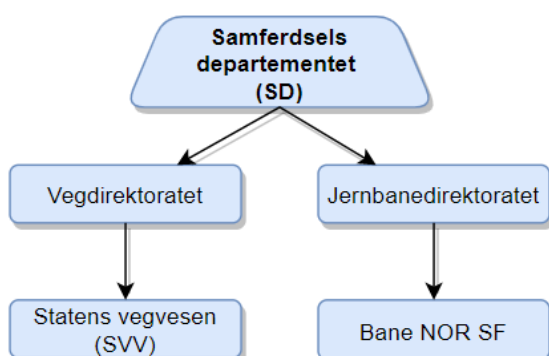


Figur 4-3: Skjematisk fremstilling av planprosessen ved reguleringsplaner. Kilde: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Reguleringsplan>

4.2 Planlegging av store samferdselsprosjekter

Fra et samferdselsprosjekt initieres og frem til bygging og åpning, skal prosjektet gjennom flere omfattende og tidkrevende faser. Den skal gjennom en idéfase, konseptfase, forprosjektfase (planfase etter PBL) og en gjennomføringsfase. Disse fasene inngår i det som kalles den statlige prosjektmodellen⁵². Alle fasene har ulike beslutningsnivåer og myndighetsorganer som har sine hensyn som skal ivaretas.

Det er SD som har det overordnede ansvar for alle samferdselsprosjekt av nasjonal karakter. For samferdselsprosjekter knyttet til vei og jernbane viser figur 4-4 en forenklet kommunikasjons- og styringslinje mellom de mest sentrale aktørene i et vei- og jernbaneprosjekt.



Figur 4-4: Forenklet figur over kommunikasjons- og styringslinjen for vei- og jernbaneprosjektet.

⁵² R-108/19 Statens prosjektmodell

Før 1989 ble planlegging av riks- og fylkesveier utført med hjemmel i veiplanforskrifter etter veiloven § 12. Den gang var det veistyresmaktene med Vegdirektoratet og fylkesveisjefen som var vedtaksmyndighet for såkalte hovedplaner og detaljplaner. Veiplanene ble vedtatt innen sektoren av direktorat og departement, dvs. staten. Ved lovendring i 1989 ble det bestemt at all planlegging, også veiplanlegging, skulle skje etter PBL fra 1.juli 1994⁵³. Og med den endringen gikk også beslutningsmyndigheten fra veistyresmaktene til kommunene. Kommunene ble planmyndighet, mens SVV ofte stod ansvarlig for å utarbeide planene som omhandlet riks- og fylkesveier. Bakgrunnen for endringen ble trukket frem å være behov for samordning av lover om arealdisponering og ønsket om at beslutningsmyndigheten ble lagt til folkevalgte politiske organ⁵⁴. Jernbaneplanlegging ble i likhet med veiplanlegging også overført til PBL i 1989. Før den tid var det en rekke lover som inneholdt bestemmelser om planlegging, bygging og drift av jernbaner. Disse lovene ble samordnet i jernbaneloven av 1993, med unntak av planleggingen av jernbane, som ble omfattet av endringene i PBL av 1985 med lovendringen i 1989. Gjeldende PBL har videreført denne samordningen. Samferdselsplanlegging kan dermed sies å ha gjennomgått en «demokratiseringsreise» ved at beslutningsmyndigheten er flyttet fra staten til kommunen, og nærmere de som berøres av beslutningene.

Store samferdselsprosjekt skal følge statens prosjektmodell for gjennomføring, jf. figur 4-5. Det innebærer flere faser enn planprosessene etter PBL.



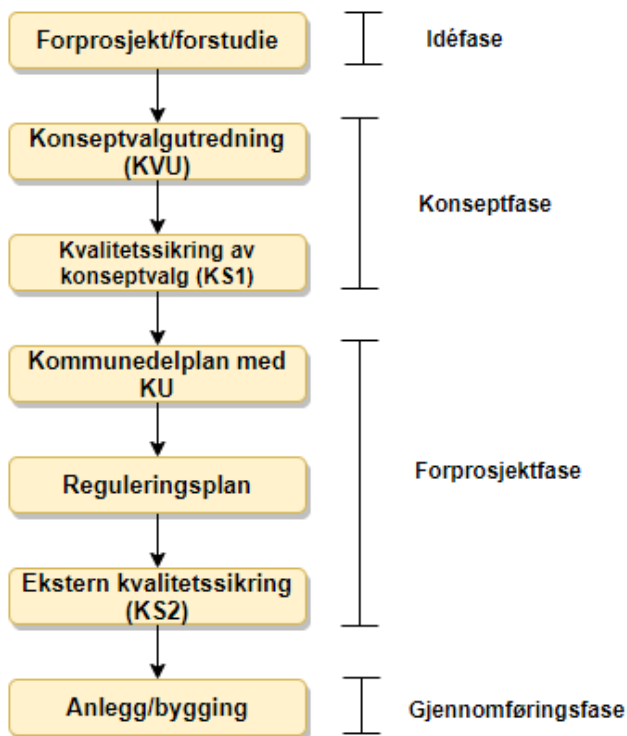
Figur 4-5: Statens prosjektmodell. Kilde: R-108/19. Rundskriv om Statens prosjektmodell.

Figuren viser en overordnet inndeling av fasene etter statens prosjektmodell. Idéfasen er det tidligste arbeidet med å avklare om det offentlige må iverksette tiltak og vurdere hvordan dette skal utredes videre. Denne fasen gir videre mandat til konseptfasen hvor det gjøres en omfattende utredning av mulige konsept. Formålet er å danne et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som skal videreføres i forprosjektfasen. Denne utredningen kvalitetssikres før regjeringen beslutter konseptet. Det er i forprosjektfasen at planlegging etter PBL gjennomføres, med KDP og reguleringsplan. Forprosjektfasen danner grunnlaget for styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet,

⁵³ T-1057 (1994): *Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven*. s.1.

⁵⁴ NOU 1987:21 (1988): *Samordning av lover om arealdisponering*. s.57.

som også skal gjennom kvalitetssikring før investeringsbeslutning gjøres i Stortinget, og tiltaket kan gjennomføres. Alle fasene er forenklet vist i figur 4-6 under.



Figur 4-6: Forenklet illustrasjon av fasene i gjennomføringen av store samferdselsprosjekt.

Noen av disse fasene kan overlappe både helt og delvis og foregå parallelt. For prosjekter som er avhengig av brukerfinansiering gjennom bompenger, skal det i tillegg gjøres en del utredninger og gjennomføre en prosess med lokalpolitisk godkjenning og utarbeidelse av stortingsproposisjon⁵⁵.

Nedenfor beskrives innholdet i de ulike fasene.

Forprosjekt/forstudie

Forprosjekt er utredningsarbeidet som gjøres i idéfasen. Her vurderes det om idéen vil løse påviste problemer, og om prosjektet kan tilfredsstille politiske mål. Her undersøkes det ulike overordnede konsepter og samfunnsnyttene ved å realisere prosjektet forsvaret kostnadene. Utredningene i idéfasen avgjør om det skal gå videre med en konseptvalgutredning⁵⁶.

⁵⁵ Statens vegvesen (2019): *Veileder Bompengeprojekter*, s. 7.

⁵⁶ R-108/19 *Statens prosjektmodell*, s. 5.

Konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring (KS1)

Konseptvalgutredning (KVU) er en statlig utredning, i tidlig fase og på et strategisk nivå, for store prosjekter⁵⁷. Utredningen beskriver ulike alternative konsept, som kan omfatte korridorer, transportteknologi, fysiske løsningsprinsipp, system og strategier. Formålet med KVU er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilke konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen⁵⁸. Det kan for eksempel gjelde for et byområde eller en lengre strekning. KVU gjøres for statlige prosjekter er med antatt investeringskostnad på over 750 mill.kr⁵⁹. Statens vegvesen og jernbanedirektoratet er blant aktørene som utarbeider KVU på oppdrag fra SD, og det er regjeringen som beslutter hvilket konsept som skal legges til grunn for den videre planleggingen. Det er ingen krav til medvirkning eller høring av KVU'er, men det gjennomføres likevel ofte en høring av utredningen, i tillegg til offentlige arbeidsmøter som omtales som verksteder. KVU blir kvalitetssikret av eksterne konsulenter (KS1). KS1 skal gjennomføres før det tas en beslutning om konsept. Hensikten med KS1 er å sikre at mulige konsepter er tilstrekkelig og likeverdig utredet og at analysen av samfunnsnyttene er realistisk anslått. Både KVU og KS1 gjennomføres i tråd med krav etter rundskriv R-108-19. Ordningen med KVU/KS1 ble innført i 2005. Målet var å sikre en tilfredsstillende styring med planleggingen av store statlige prosjekter i en tidlig fase.

Etter at KVU og KS1 er gjennomført og regjeringen har besluttet konsept og videre planlegging, er neste fase i arbeidet med store samferdselsprosjekt å utarbeide planer etter PBL. Denne fasen er i statens prosjektmodell omtalt som forprosjektfasen.

Kommunedelplan (KDP) og reguleringsplan (RP)

Planlegging etter PBL i store samferdselsprosjekter gjennomføres normalt trinnvis gjennom KDP og deretter reguleringsplan. Vei- og jernbanepanlegging er omfattende arbeid, som krever stor kunnskap om planområdet. Det er en faglig prosess med mange og vanskelige avveininger av ulike og ofte motstridende behov, hensyn og interesser. Det kreves tilrettelegging for medvirkning slik at interessenter og berørte har en legitim rett til å medvirke. Planlegging krever også refleksjon og modning, for å finne de beste løsningene. Det er derfor vanlig at planlegging etter PBL tar en del tid.

Kommunedelplaner (KDP) er første del av planlegging etter PBL, og er en sentral og viktige plantype i samferdselsprosjekt. Det er i denne planfasen en fastsetter endelig trasé basert på korridoren fra det valgte konseptet. Arbeidet med KDP starter med å utarbeide et planprogram, jf. PBL § 4-1. Dette programmet skal blant annet inneholde formål med planarbeidet, informasjon om hvordan

⁵⁷ Statens vegvesen (2002): *Konseptvalgutredning (KVU) og KS1*.

⁵⁸ R-108/19 *Statens prosjektmodell*, s. 6.

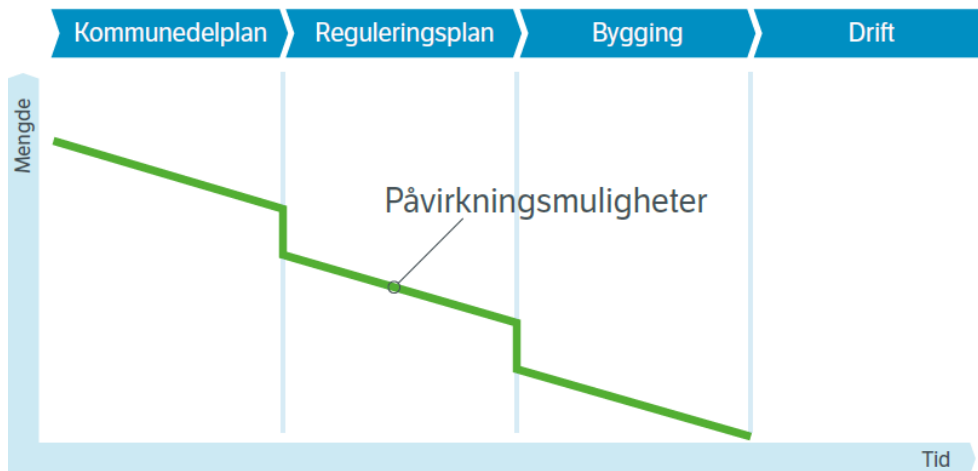
⁵⁹ Statens vegvesen (2021): *KVU – Konseptvalgutredning*.

medvirkning skal gjennomføres, plantema og rammer og premisser for det videre planarbeidet. I tillegg er det i planprogrammet det skal stå hvilke alternativer som skal utredes. De ulike alternativene skal være innenfor valgt konsept fra KVU. Planprogrammet skal legges ut til offentlig ettersyn og høring, og det kan blant annet gis innspill på hvilke alternativer som skal utredes. Planprogrammet vedtas av planmyndigheten og er førende for det videre planarbeidet. I arbeidet med KDP gjennomføres faglige utredninger av alternativer for å klargjøre prosjektets virkninger for miljø og samfunn. Alternativene vurderes også opp mot måloppnåelse. Utredningene av alternativene sammenstilles i en konsekvensutredning (KU). Basert på utredningene av alternativer og konsekvenser, utarbeides det et planforslag for den anbefalte traseen. Det er derfor i KDP en avklarer forhold som har størst betydning for nasjonal måloppnåelse med hensyn til kostnader, framkommelighet, sikkerhet, miljø, beredskapshensyn m.m.⁶⁰

Med bakgrunn i konsekvensutredningen besluttes det hvor traseen skal gå, men det tas også andre viktige beslutninger i KDP-fasen, som veistandard, krysstyper, plassering av jernbanestasjoner, massehåndtering og tunellomfang m.m. For jernbaneprosjekter utarbeides i denne fasen også en teknisk hovedplan⁶¹, som danner det tekniske grunnlaget for innholdet i KDP' en. Denne viser blant annet hvordan selve anlegget skal utformes og inneholder avveininger mellom jernbanetekniske krav, grunnforhold, kostnader og hensynet til omgivelsene. Tilsvarende blir gjort for vei. Denne trinnvise prosessen bidrar til en forutsigbarhet i fremgangsmåten, og gir bredere muligheter for medvirkning. En slik prosess gir også en gradvis modning av prosjektets løsninger. De tidlige beslutningene som fastsettes i kommunedelplan, er også lettere å påvirke enn beslutningene som fastsettes i en reguleringsplan, jf. figur 4-5 under.

⁶⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2014): *Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt*, s. 20.

⁶¹ Bane NOR (2017): *Håndbok for offentlig plan og teknisk hovedplan*.



Figur 4-7: Påvirkningsmuligheter i ulike faser. Kilde Statens vegvesens håndbok R760 Styring av vegprosjekter, s.12.

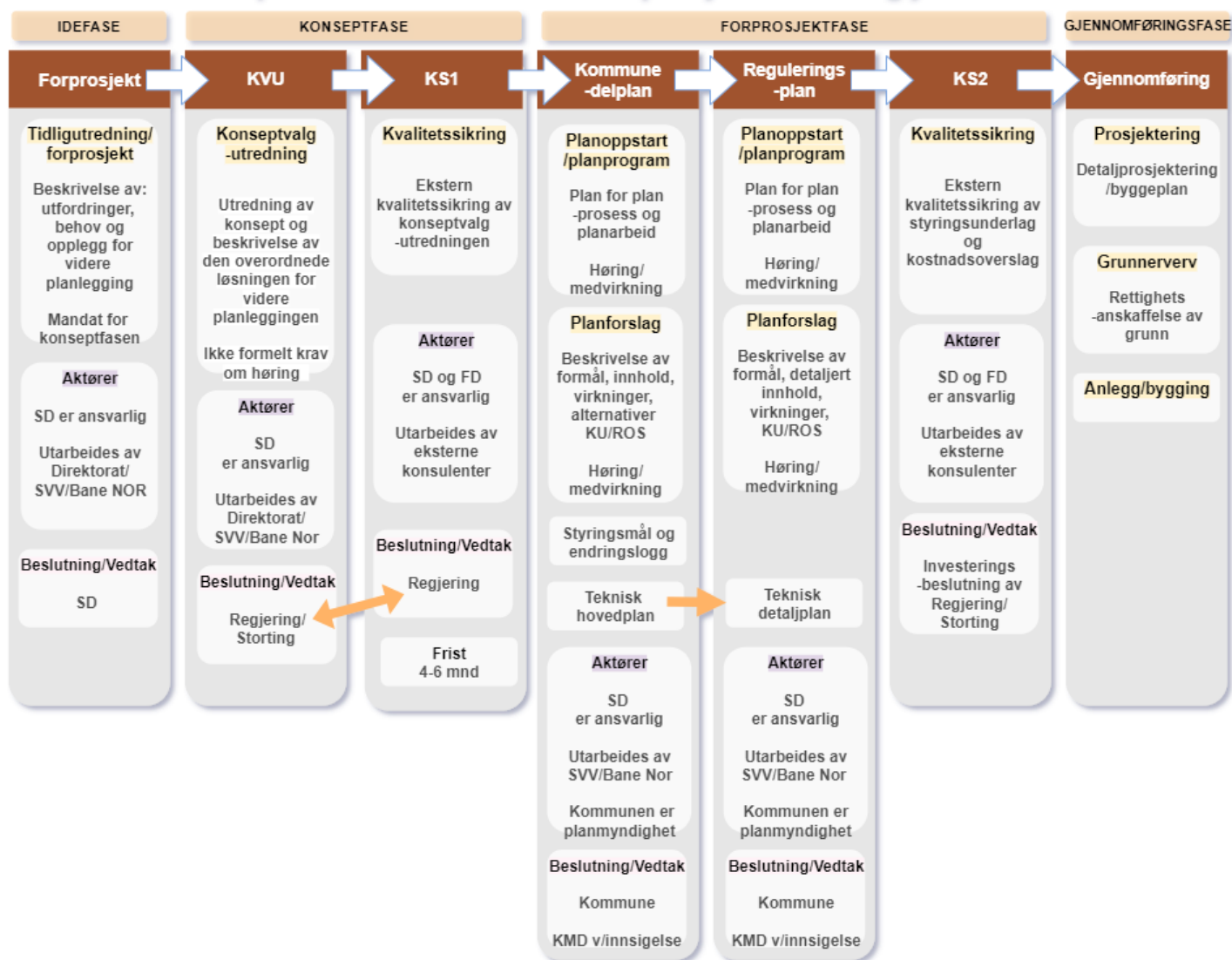
Når KDP er vedtatt, utarbeides en reguleringsplan. Dette er en mer detaljert utforming av den endelige plasseringen av traseen etter prinsippene som er avklart i KDP. Dette gjelder detaljert utforming av stasjoner, konstruksjoner, rigg- og anleggsområder mm. For jernbanetiltak utarbeides en teknisk detaljplan, som danner det tekniske grunnlaget som reguleringsplanen baserer seg på. Tilsvarende gjøres for veitiltakene. Og det fastsettes nødvendige krav til både utforming og hensyn til omgivelsene, som for eksempel støytiltak og andre miljøtiltak. Reguleringsplanen vil sikre nødvendig areal til både midlertidige og permanente tiltak, og gir juridisk grunnlag for grunnerverv og eventuelt ekspropriasjon, jf. PBL § 12-4. Også forslaget til reguleringsplan legges ut på offentlig ettersyn og høring, jf. PBL § 12-10. Reguleringsplanen vedtas av kommunestyret. Det er den godkjente reguleringsplanen som gir mulighet for å realisere samferdselsprosjektet.

Når reguleringsplanen er godkjent, gjennomføres den andre kvalitetssikringen, KS2. Dette er en kvalitetssikring av kostnader og styringsunderlag etter at reguleringsplanen er ferdig, og er et beslutningsgrunnlag for Stortinget til å vedta om prosjektet skal gjennomføres⁶².

Figur 4-8 viser en detaljert beskrivelse av ordinære prosesser i store samferdselsprosjekt der Statens vegvesen og Bane NOR er planlegger. Helt øverst vises fasene etter statens prosjektmodell med idéfase, konseptfase, forprosjektfase og gjennomføringsfase. Nedenfor hver hovedfase vises de ulike delfasene, utredningene og arbeidet som gjennomføres, beslutningene og aktørene.

⁶² R-108/19 Statens prosjektmodell, s. 13.

Planprosess store samferdselsprosjekt for vei og jernbane



Figur 4-8: Detaljert oversikt over ordinær prosess for store samferdselsprosjekt for vei og jernbane.

Endringslogg og styringsmål:

Endringslogg og styringsmål kom inn som krav i 2019 i rundskriv R-108-19. Bakgrunnen for kravene er bedre styring og kostnadskontroll i forprosjektfasen som er arbeidet med KDP og reguleringsplan⁶³. Samferdselsprosjektet skal loggføre endringer slik at SD får bedre oversikt over prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid, ut fra tilgjengelig informasjon. I samferdselsprosjekter skal endringsloggen føres i to faser. Den første fasen er fra konseptvalget og frem til fastsatt styringsmål. Hensikten er her å forklare større endringer fra regjeringens konseptvalg. Andre fase starter ved

⁶³ R-108/19: Statens prosjektmodell, s. 8.

samferdselsprosjekt. KMD er statens øverste planmyndighet og ansvarlig for PBL⁶⁶. KMD behandler og avgjør innsigelser i plansaker. Finansdepartementet (FD) har ansvaret ekstern kvalitetssikring av konseptvalg, kostnadsoverslag og styringsunderlag for store investeringsprosjekter. FD vises ikke i figur 4-9, da kun de mest sentrale aktørene i planprosessene etter PBL er med.

Jernbanedirektoratet/Vegdirektoratet har en koordinerende rolle i planprosessene. De bidrar sterkt i tidligfase. Jernbanedirektoratet styrer og koordinerer jernbanesektoren, som i tillegg til Bane NOR SF også består av andre togselskaper og entreprenører⁶⁷. Vegdirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt SD med myndighetsansvar overfor SVV.

SVV og Bane NOR er utførende planleggere og tiltakshavere i planprosjekt for store samferdselsprosjekt for vei og jernbane. Det er de som sitter nærmest prosjektet. SVV og Bane NOR har ansvaret for planleggingen etter PBL, prosjektering av tiltak, bygging og senere drift av infrastrukturen. SVV er en underliggende etat under SD, mens Bane NOR er et statsforetak hvor SD forvalter statens direkte eierskap. I senere tid har også Nye Veier overtatt flere av SVV, samt en av Bane NOR, sine oppgaver som utførende planleggere og tiltakshavere i samferdselsprosjekter.

Sektormyndigheter som har ansvaret for naturmangfold, kulturminner, skredsikring, akvakultur, jordvern med flere, har anledning til å fremme innsigelser til planer som strider mot nasjonale eller vesentlig regionale interesser, jf. PBL § 5-4. Statsforvalteren har også en rolle som megler ved behandling av innsigelser, som et ledd i forsøk på å løse innsigelsen, jf. PBL §5-6. Dersom ikke enighet oppnås, skal kommunen treffe planvedtak og sende planen og innsigelsen, med meglerens tilrådning, til KMD som fatter endelig vedtak.

Kommunene er planmyndighet og fatter vedtak om endelig godkjenning av planene, jf. PBL §§ 11-15 og 12-12.

4.3 Statlig arealplan

Statlig arealplan er et planverktøy som i stor grad følger de samme saksbehandlingsreglene og utredningskravene som ordinære reguleringsplaner og kommuneplaner, jf. PBL 6-4. Hovedforskjellen er at vedtakskompetansen er flyttet fra kommune til stat (KMD). Kommunene går fra å være planmyndighet til å bli høringsinstans på lik linje med andre høringsinstanser. I tillegg har ikke andre myndigheter anledning til å fremme innsigelse til det statlige planforslaget, og berørte parter mister

⁶⁶ FOR-2013-12-13-1455 (2014): *Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelen mellom departementene.*

⁶⁷ Jernbanedirektoratet: *Sammensetningen av jernbanen i Norge.*

adgangen til å klage på endelig planvedtak. Statlig plan avviker derfor fra alminnelig planleggingspraksis og rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune⁶⁸. Staten er gitt adgang til å utarbeide statlig plan i PBL § 6-4:

«Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12.

På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Vedkommende kommune plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet.»

Statlig plan kan etter lovteksten dermed gjennomføres på to måter, etter en anmodning fra staten om at vedkommende kommune utarbeider plan, eller at staten selv utarbeider og vedtar slik plan. I det videre gis det beskrivelse av sistnevnte, ettersom oppgaven begrenses til denne gjennomføringsmåten for statlig plan.

Som det fremgår av lovteksten kan staten bruke det statlige planverktøyet når viktige nasjonale eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Lovkommentaren⁶⁹ viser til at statlig plan er en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet, og kun bør brukes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Samtidig står det også at staten har en vid skjønnsmessig adgang til å utarbeide statlig plan. Det er KMD som avgjør om statlig plan skal benyttes. I samferdselssaker skal denne beslutningen skje i samråd med, og etter anmodning fra SD. I følge reguleringsplanveilederen pkt. 1.1.4⁷⁰ kan beslutning om statlig plan tas når som helst i planprosessen, men bør tas i samråd med berørte kommuner. Beslutningen om bruk av statlig plan kan ikke påklages.

Gjeldende Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2018-2029⁷¹ beskriver at statlig plan kan bidra til mer effektive planprosesser. Dette skyldes blant annet at store samferdselsprosjekt ofte går gjennom flere kommuner. Hver kommune skal behandle og vedta sin delstrekning og det må finnes løsninger der prosjektet henger sammen over kommunegrensene. En annen grunn som beskrives i

⁶⁸ Meld.St.33 (2016-2029): *Nasjonal Transportplan 2018-2029*. Samferdselsdepartementet. s.70.

⁶⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. s.88.

⁷⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Reguleringsplanveileder*. s. 11.

⁷¹ Meld.St.33. (2016-2017): *Nasjonal transportplan (2018-2029)*. s.69.

NTP 2018-2029 er at det i enkelte tilfeller anses som mer effektivt å håndtere konflikter mellom ulike statlige sektormyndigheter, eller mellom statlige sektormyndigheter og kommunene. Fraværet av innsigelsesinstituttet er også noe som kan gi tidsbesparelser. Ifølge NTP 2018-2029 kan bruk av statlig plan bidra til mer samordnet og forutsigbar planlegging for lengre strekninger over flere kommuner og en raskere planavklaring. Det antas også at statlig plan bidrar til bedre kostnadsstyring fra statens side. Bruk av statlig plan kan dessuten gjøre det lettere å starte direkte med reguleringsplan, istedenfor å gå veien om KDP. NTP beskrives nærmere i kapittel 4.4.

Vurderingskriterier for bruk av statlig plan for prosjekter innenfor samferdselssektoren er gitt i både reguleringsplanveilederen⁷² og NTP 2018-2029⁷³. Disse skal danne grunnlaget for å vurdere behovet for statlig plan i den enkelte sak. Statlig plan kan dermed være aktuelt når ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt:

- Det er særlig viktig med rask gjennomføring av planprosessen
- Det er prosjekt av nasjonal eller regional betydning som berører to eller flere kommuner, og det er stor uenighet mellom kommunene om valg av løsning
- Det er store konflikter mellom lokale, regionale og statlige interesser
- Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan
- Det er store regionale konflikter

Det er ingen lovkrav om at disse kriteriene må følges, og staten kan selv velge å ta i bruk statlig plan uavhengig av om kriteriene oppfylles. Det fremgår likevel i NTP 2018-2029⁷⁴ at kriteriene bør brukes på en forutsigbar måte for å sikre legitimitet i planleggingen.

Etter at statlig plan ble innført har ikke planverktøyet vært særlig mye brukt. Den første statlige planen kom i 1989 og omfattet kulturlandskapet Småsetran på Røros⁷⁵. Ved utbygging av hovedflyplassen på Gardermoen ble statlig plan brukt for flyplassområdet og tilhørende anlegg. I nyere tid har også Regjeringskvartalet og politiets nasjonale beredskapssenter på Taraldrud blitt utarbeidet som statlig plan. KMD skriver på sine nettsider at mange statlige arealplaner gjelder for utbygging av nasjonal infrastruktur som vei og jernbane, men at de også kan utarbeides for andre nasjonalt viktige prosjekter⁷⁶.

⁷² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Reguleringsplanveileder*, s.12.

⁷³ Meld.St.33. (2016-2017): *Nasjonal transportplan (2018-2029)*. s.70.

⁷⁴ Meld.St.33. (2016-2017): *Nasjonal transportplan (2018-2029)*. s.70.

⁷⁵ Røros kommune (2019): *Jubileumsår Småsetran 26. og 27. august*.

⁷⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Nasjonale føringer og planoppgaver*.

Statlig plan kom inn som en ordning i PBL av 1985, med følgende paragraf:

§ 18. *(statlig reguleringsplan)*

Når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller selv gjøre det.

Lovens bestemmelser om reguleringsplan og arealdelen av kommuneplanen får tilsvarende anvendelse på planer som utarbeides i medhold av første ledd. Departementet trer i stedet for kommunestyret når det gjelder instruksjonsmyndighet overfor bygningsrådet.

Som en ser fra ordlyden til § 18 i 1985-loven er denne videreført i gjeldende PBL § 6-4.

Bestemmelsen i 1985-loven var også en slags videreføring fra tidligere lovverk, henholdsvis fra § 17 i Planleggingsloven av 1981 og § 29 i Bygningsloven av 1965. Planleggingsloven av 1981 ble aldri trådt i kraft. Bygningsloven av 1965 § 29 hadde følgende ordlyd:

§ 29.

Pålegg om endring av reguleringsplan.

Når gjennomføringen av viktige anlegg som hører under staten eller en fylkeskommune gjør det nødvendig, kan departementet pålegge en kommune å endre reguleringsplan. Blir pålegget ikke etterkommet innen en fastsatt frist, kan departementet gi de bestemmelser det finner påkrevd.

Bestemmelsene i § 27 nr. 3 og 5 om offentlig ettersyn og kunngjøring gjelder tilsvarende for bestemmelser som gis etter første ledd.

Denne paragrafen omhandlet statens adgang til å pålegge en kommune å endre en reguleringsplan. Altså ikke hjemmel til å pålegge utarbeidelse av ny plan, eller selv vedta plan. Likevel viser ordlyden at også staten her hadde virkemidler for å overprøve kommunenes beslutningsmyndighet.

Av forarbeidene til 1985-loven⁷⁷ går det frem at denne bestemmelsen aldri ble tatt i bruk, men den ble beskrevet som nødvendig å videreføre. Dette for å kunne skjære gjennom dersom kommunene ikke ville endre plan grunnet nasjonal eller regional interesse.

⁷⁷ NOU 1983:15 *Planlov*, s.111.

4.4 Betydningen av nasjonal transportplan (NTP)

For gjennomføring av store samferdselsprosjekter har NTP stor betydning. Dette er regjeringens strategi for transportpolitikken, og for utvikling av det samlede systemet for vei-, jernbane-, luft og sjøtransport⁷⁸. Planen lages for en 12-års periode, men med hovedvekt på de første 6 årene. Planen rulleres hvert 4 år. Det som prioriteres i NTP avgjør hvilke samferdselstiltak som skal planlegges og bygges de neste årene. Investeringer til samferdselsprosjekter må derfor ligge i NTP for at staten kan bevilge penger til prosjektet. For at prosjekter skal kunne foreslås prioritert med bygging i første 6-års periode av NTP må det foreligge en godkjent KDP, eventuelt en statlig reguleringsplan. Siden NTP rulleres såpass ofte og det gjerne skjer mellom politiske valg og endringer av prioriteringer, kan prosjekter tas ut og nye tas inn. Dette skaper dette en del usikkerhet om prosjekter som har en lang planleggingshorisont lar seg gjennomføre.

Nylig ble forslag til ny NTP 2022-2033⁷⁹ publisert. Endelig behandling av planen ventes å skje i Stortinget i juni. Arbeidet med forslaget til ny NTP er gjort på en annen måte enn tidligere⁸⁰. Før var det transportetatene som felles la frem det helhetlige grunnlagsmaterialet til planen. Nå har SD en tydeligere styring i arbeidet, og gitt transportetatene ulike deloppdrag basert på tema som er viktige fundament for planen. Bakgrunnen for denne arbeidsformen er ønsket om sterkere politisk styring og påvirkning på utformingen av planen. SD har også invitert fylkeskommunene, de 9 største bykommunene og Sametinget til å komme med innspill i flere omganger. Deloppdragene utgjør i sum virksomhetenes faglige innspill. Det har kun vært transportetatenes deloppdrag som har vært på høring, og ikke et felles grunnlagsdokument som tidligere⁸¹.

Til de ulike deloppdragene som er gitt transportetatene har SD vektlagt at prioriteringer av investeringer skal basere seg på samfunnsøkonomiske analyser i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/2014⁸². Premisset om å benytte samfunnsøkonomisk analyse i tråd med rundskrivet, førte til at både SVV og Jernbanedirektoratet/Bane NOR, som svar til deloppdrag 9 om prioriteringer, ikke prioriterte fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle i forslaget til ny NTP 2022-2033⁸³. Til tross for at fellesprosjektet lå inne i gjeldende NTP 2024-2029.

⁷⁸ Statens vegvesen (2021): *Nasjonal transportplan (NTP)*.

⁷⁹ Meld.St.20 (2020-2021): *Nasjonal transportplan 2022-2033*.

⁸⁰ Samferdselsdepartementet (2019): *Ny modell for prosess og organisering av arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033*.

⁸¹ Statens vegvesen (2020): *Nasjonal transportplan 2022-2033*.

⁸² Samferdselsdepartementet (2019): *Nasjonal transportplan 2022-2033: Oppdrag 4 Analyseverktøy og forutsetninger for samfunnsøkonomiske analyser*.

⁸³ Samferdselsdepartementet (2020): *NTP 2022-2033: Oppdrag og svar. Svar til deloppdrag 9*.

I forslag til ny NTP 2022-2033 er det likevel satt av statlige midler til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle i første 6-års periode, noe som i utgangspunktet sikrer gjennomføring av fellesprosjektet jf. figur 4-10.

Tabell 12.2 Investeringsportefølje: prosjekter/effektpakker prioritert for oppstart 2022–2027, periodisering pr. mars 2021. Mill. kroner¹

Sektor	Korr.	Fylke	Tiltak	Kategori	Stat 22–27	Stat 28–33	Bom/ andre 22–33
Jbane	5	Vestland	Vossebanen (fellesprosjekt med vei)	Nye effektpakker	2 300	10 394	
Vei	5	Vestland	E16 Arna–Stanghelle (fellesprosjekt med jernbane)	Skred	4 300	7 187	2 200

Figur 4-10: Utdrag av tabell 12.2, s. 257 om investeringsportefølje. Kilde: Meld.St.20 (2020-2021): Nasjonal transportplan 2022-2033.

Figur 4-10 over er et utdrag fra tabellen om investeringer i forslaget til ny NTP. I tabellen i NTP er jernbanedelen og veidelen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle vist separat, men er her vist samlet. Summene til høyre i tabellen viser at styringsmålet på 25,2 mrd. blir dekket (er justert etter gjeldende kronekurs). Jernbanedelen blir fullfinansiert, mens staten dekker 84 % av veidelen.

Det gjenstår å se om det blir endring i fordeling av midler når transportplanforslaget vedtas endelig av Stortinget.

4.5 Effektivitet

Det fins flere definisjoner på begrepet effektivitet. Ett av de er «*Man blir mer effektiv fordi man arbeider smartere og raskere, utnytter ressursene bedre eller utvikler bedre teknologi*»⁸⁴. Et annet er: «*Effektivitet kan defineres som grad av overenstemmelse mellom målene man har, og resultatene man faktisk oppnår*»⁸⁵.

En effektiv planprosess er et underforstått mål i det meste av planlegging.

Reguleringsplanveilederen⁸⁶ viser til hovedprinsipper for å sikre effektive reguleringsplanprosesser. Dette kan gjøres ved å sikre god samhandling mellom berørte interesser, aktører og myndigheter, så tidlig som mulig. Samhandlingen bidrar til å forankre eierskap til planen både hos befolkningen og

⁸⁴ Kolbeinstveit, L. (2019): *Hva er effektivitet?* Civita.

⁸⁵ Statens vegvesen (2012) *Effektivisering av planlegging*. Forprosjekt. s.5.

⁸⁶ Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2018): *Reguleringsplanveileder*. s.14.

hos lokale, regionale og statlige myndigheter, bidrar til å dempe konfliktnivået og får frem et godt kunnskapsgrunnlag.

Det har vært fremlagt flere rapporter om å effektivisere planleggingen av store samferdselsprosjekt. SD la i 2012 frem en rapport om effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter⁸⁷. SD la i 2013 også frem en rapport sammen med Finans- og miljødepartementene med tittelen *Effektivitet i planleggingen – raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*⁸⁸. Her er målet at tidsbruken skal reduseres, og begrepet effektivitet blir her synonymt med tidsbruk.

Ett av målene i gjeldende NTP 2018-2029⁸⁹ er: «*Effektivisere planprosessene ytterligere, herunder vurdere økt bruk av statlig plan, og i større grad legge til rette for å starte reguleringsplanarbeidet direkte etter godkjent konseptvalgutredning og tilhørende kvalitetssikring (KVU/KS1).*»

Riksrevisjonen gjennomførte i 2018-2019 en undersøkelse av myndighetens arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt. Som del av riksrevisjonens rapport beskrives departementets oppfølging av undersøkelsen⁹⁰ som er at økt bruk av statlig plan vil være mest effektivt for å redusere planleggingstiden.

Realisering av store samferdselsprosjekter har stor betydning for en rekke hensyn og interesser, som kan ha forskjellige oppfattelser om hva som er effektivitet og hvem det skal være effektivt for. Effektivitet bør ikke gå på bekostning av kvalitet. I mange sammenhenger brukes også effektivitet som en funksjon av planleggingstid, planleggingskostnader og plankvalitet. I denne oppgaven benyttes effektivitet hovedsakelig som tidsbesparelse, men også kostnader og kvalitet vil drøftes noe siden dette i stor grad er sammenhengende i planlegging av store samferdselsprosjekter.

4.6 Måloppnåelse

Mål er det som ønskes oppnådd i et prosjekt⁹¹. Et mål kan også være en tanke eller intensjon om en ønsket sluttresultat. Målene brytes gjerne ned fra overordnede behovsanalyser eller visjoner. Større og komplekse prosjekter og planer har ofte mål i flere nivåer, som i større eller mindre grad er avhengige av hverandre. Måloppnåelse handler i hvilken grad man har nådd det ønskede sluttresultatet. En planleggingsprosess initieres for å søke å realisere et mål som det er større eller

⁸⁷ Samferdselsdepartementet (2012): *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*.

⁸⁸ Departementene (2013): *Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*.

⁸⁹ Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan*, s.50.

⁹⁰ Riksrevisjonen (2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt*, s.14.

⁹¹ Rolstadås, A. (2020): Mål (prosjektledelse). *Store Norske Leksikon*.

mindre oppslutning om⁹². I tillegg til effektivitet, er det pekt på at statlig plan også kan gi bedre måloppnåelse.

Reguleringsplanveilederen⁹³ viser til at det er en målsetting å sikre effektive reguleringsplanprosesser. Kommuneplanveilederen⁹⁴ viser til at planprogrammet blant annet skal avklare mål for planarbeidet. SVV sin håndbok R760 om styring av vegprosjekter⁹⁵ krever at alle veiprojekter skal ha definerte samfunns mål, effektmål og resultatmål. Samfunns målet fastsettes normalt politisk gjennom NTP, mens effektmål knyttes til veiprojektets virkninger for brukerne og omgivelsene. Effektmålene skal som regel være konkrete og målbare. Også effektmålene fastsettes i NTP, men òg i planleggingen etter PBL i henholdsvis kommunedelplan og reguleringsplan. I følge håndbok R760 defineres resultatmålene av prosjekteier for den fasen man er i og for det bygde prosjektet innenfor HMS, økonomi, fremdrift og kvalitet. Det er effektmålene som undersøkes i denne oppgaven.

4.7 Lokaldemokrati

Lokaldemokrati er både en betegnelse på den formelle folkevalgte organiseringen av lokale enheter innenfor et statlig styringssystem og et demokratisk ideal⁹⁶. Lokaldemokratiet kan også kalles for det lokale selvstyret, som er en av grunnsteinene i et levende og aktivt demokrati⁹⁷. Det innebærer en spredning av makt. Kommunene er det myndighetsområdet som er nærmest innbyggerne og som forstår innbyggernes problemer og behov. Gjennom lokaldemokratiet løses lokale saker av folkevalgte, som representerer befolkningen, og som er tilgjengelig for innbyggerne.

I 2016 ble prinsippet om kommunalt selvstyre grunnlovsfestet og fremgår nå av grunnlovens § 49, andre ledd: «*Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.*» Endringen i grunnloven uttrykker en intensjon om at det kommunale selvstyret nå er styrket.

Regjeringen prioriterer det lokale selvstyret høyt. I Granavolden-plattformen⁹⁸ står det: «*Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet. Vi vil spre makt og bygge samfunnet nedefra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen*

⁹² Strand (2018): *Statlig plan i vegsektoren - intensjoner og realiteter*, s. 262

⁹³ Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2018): *Reguleringsplanveileder*. s.14

⁹⁴ Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2021): *Kommuneplanens arealdel. Veileder*. s.25.

⁹⁵ Statens vegvesen (2021): *Styring av vegprosjekter. Håndbok R760*, s.11.

⁹⁶ Hansen, T. (2019): *lokaldemokrati. Store norske leksikon*.

⁹⁷ Innst.S.nr.203 (2006-2007): *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*, s.3.

⁹⁸ Regjeringspartiene (2019): *Granavolden-plattformen*. s. 57.

hverdag og samfunnsutvikling. Statlig detaljstyring og byråkrati må reduseres og mer makt og myndighet må desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte.»

4.8 Tidligere forskning på statlig plan

Arvid Strands artikkel fra 2018⁹⁹ undersøker hvordan erfaringene med statlig plan er innen veisektoren, om denne planformen fører til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse, og om dette kan rettferdiggjøre at lokaldemokratiet svekkes. Han fant at selve planarbeidet i statlige planer kan gi noe tidsgevinst ved at en kan legge planen ut på høring uten politisk behandling. I tillegg kan en spare tid i behandlingen av høringsuttalelser og at en unngår krav fra kommunene om bruk av tid for eventuelle nye utredninger. Videre spares det tid på å unngå behandling av eventuelle innsigelser. Han skriver at det kan resultere i noen måneders, eller et halvt års innspart tid sammenlignet med ordinære prosesser. For å oppnå denne tidsgevinsten, ligger det i potten tap av lokal forankring av planleggingen, og også at en mister den avveiningen mellom ulike interesser som er et sentralt kjennetegn ved planlegging etter PBL. Det ble intervjuet 19 ansatte i landets fem veiregioner og samlet sett synes de intervjuede at statlig plan ikke nødvendigvis gir mer effektive prosesser.

Vetle Hallås masteroppgave fra 2019¹⁰⁰ ser på kommunens rolle i statlige arealplaner. Oppgaven ser på det tilsynelatende paradokset mellom ønsket om økt lokalt selvstyre og ønsket om økt bruk av statlig plan. Han undersøkte planlegging av Ringeriksbanen og E16 fra Sandvika til Hønefoss, der de tre berørte kommunene Bærum, Hole og Ringerike hadde forskjellige utfordringer som følge av planarbeidet og ulike forutsetninger for å løse de. Dermed ble statlig plan tidlig besluttet, etter flere runder med stagnasjon, innsigelser og usikkerhet. Han fant at kommunene i den statlige planen inntar en annen rolle. Sakene som kommunene rapporterte både gjennom intervjuer og hørings svar bar preg av å ta hensyn til lokalbefolkningen. Kommunene gikk fra å være vedtaksmyndighet til å være en ombudsrolle for lokalbefolkningen. Han mente også at det kan tenkes at konfliktkriteriet, ett av flere kriterier som kan brukes for å vurdere statlig plan, kan spille inn på kommunens grad av involvering.

⁹⁹ Strand, A. (2018): *Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter.*

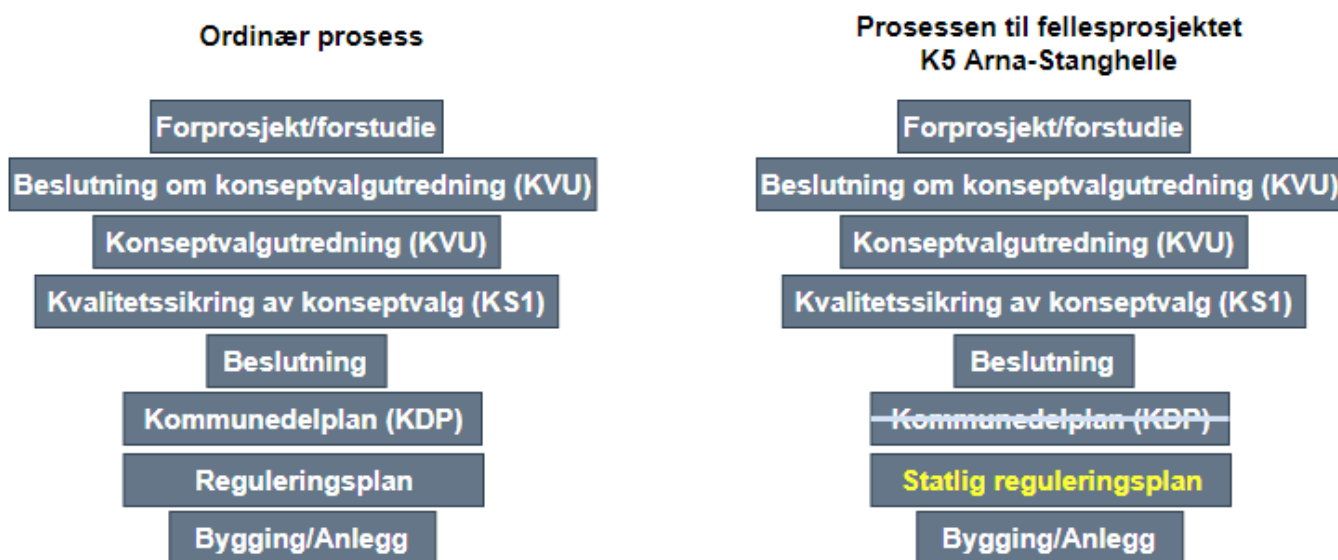
¹⁰⁰ Hallås, R. V. (2019): *Kommunens rolle ved bruk av statlig arealplan.*

5. Redegjørelse av empiri

I dette kapitlet blir funnene fra datainnsamlingen presentert for å svare ut hovedproblemstillingen og underspørsmålene. Formålet er å presentere det materialet som ligger til grunn i neste kapittel hvor funnene drøftes.

5.1 Beslutning om å gå direkte fra KVV til statlig reguleringsplan

Da KVV og KS1 var gjennomført besluttet SD å legge konseptet K5 fra KVV til grunn for utvikling av strekningen Arna-Stanghelle. Det ble også besluttet at prosjektet skulle planlegges som statlig plan. Dette går frem av oppdragsbrevet fra SD i 2015¹⁰¹. Bakgrunnen for valg av statlig plan var prioritering av effektiv planlegging og kostnadseffektiv utbygging. Samtidig la SD til grunn at prosjektet skulle gå direkte fra KVV til reguleringsplan, og ikke utarbeides gjennom en KDP først. Det var altså to forhold i denne beslutningen som avviker fra ordinær planprosess for store samferdselsprosjekt. Det første er at SD ønsket å forsere KDP-prosessen. Det andre er at SD ønsket en statlig reguleringsplan på tidligst mulig stadium, allerede ved oppstart av planarbeidet. Figur 5-1 under viser forskjellen mellom en ordinær planprosess og planprosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Nedenfor blir beslutningen om bruk av statlig plan redegjort for, deretter beslutningen om å unnlate bruk av KDP.



Figur 5-1: Forenklet figur over prosessen ved ordinær planlegging og prosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Den markerte gule teksten, viser hvor i prosessen prosjektet er i per i dag.

¹⁰¹ Samferdselsdepartementet (2015): *Vossebanen og E16 Arna-Voss – fremtidig strategi for utvikling*

5.1.1 Beslutning om valg av statlig plan

Samme dag som SD sendte oppdragsbrev til SVV og Bane NOR om å gå i gang med planleggingsarbeidet for strekningen Arna-Stanghelle, holdt daværende samferdselsminister Ketil Solsvik Olsen en presentasjon av konseptvalget på et pressetreff i Arna i Bergen. Her presenterte ministeren beslutningen om å legge til grunn konseptvalget K5. Dette var i samsvar med fagetatenes anbefalinger, og et ønske fra lokalt og regionalt hold. På pressetreffet fortalte han også noe om bakgrunnen for valg av statlig plan¹⁰²:

«Vi bør ikke sitte å tenke kommunegrense, vi bør heller ikke sitte å tenke fylkesgrense, selv om alt er innenfor Hordaland, og derfor legger vi til grunn at det skal gjøres som en statlig plan.»

«For å prøve å spare litt tid, har vi og sagt at vi ønsker å gå rett til reguleringsplanarbeid, og ikke ta veien om kommunedelplan. Det tror vi er en fornuftig tilnærming, fordi at mye her handler om å gå gjennom fjell, og da har du relativt få naboforhold som skal flytte, og som må løses underveis.»

Her viste ministeren at bakgrunnen for valget var for å unngå å tenke på kommunegrensen, og for å spare tid.

Departementet ba transportetatene SVV/Bane NOR om å komme raskt tilbake på en vurdering av eventuelle utfordringer til en slik effektiv planfremdrift. SVV/Bane NOR sendte spørsmålene videre til de berørte kommunene, Vaksdal og Bergen. Begge kommunene sendte skriftlig svar på departementets beslutning. Vaksdal kommune stilte seg positive til at prosjektet gikk direkte til statlig reguleringsplan¹⁰³. Bergen kommune derimot, var kritisk til den tiltagende anvendelsen av statlig plan ved planlegging av store samferdselsprosjekt¹⁰⁴. Kommunen pekte på at statlig plan er en sikkerhetsventil til bruk i spesielle tilfeller, og ikke som et primærvalg for å unngå ordinære, kommunale prosesser. Kommunen så behovet for sterk medvirkning og lokalt eierskap til planprosessene i Arna.

Selv om Bergen kommune var negative til bruk av statlig plan, svarte SD følgende¹⁰⁵: *«Fra departementets side vil vi for øvrig minne om at hensikten med statlig plan er å bidra til effektive planprosesser. Ved å benytte statlig plan kan det legges til rette for raskest mulig fremdrift i arbeidet med å realisere de planlagte tiltakene på veg og jernbane for strekningen Arna-Voss. Det er ikke aktuelt å gå tilbake på beslutningen om bruk av statlig plan i denne saken, da dette vil kunne medvirke til forsinkelser i planfremdriften.»* Denne avgjørelsen har staten adgang til, jf. statens vide

¹⁰² Gillesvik, K (2015): Ny vei og bane til Voss kan få byggestart i 2021. *Bergens Tidende*, 08.12.2015.

¹⁰³ Vaksdal kommune (2016): *Uttale om utfordringer knytt til statleg plan og planframdrift for linjeføring K5 Arna-Stanghelle*.

¹⁰⁴ Bergen kommune (2016): *Konseptvalg for jernbane og E16 Arna-Stanghelle*.

¹⁰⁵ Samferdselsdepartementet (2016): *Konseptvalg for jernbane og E16 Arna-Stanghelle – Bruk av statlig plan*

adgang til å benytte statlig reguleringsplan fra lovhjemmelen. Det fremgår blant annet i reguleringsplanveilederen at det ikke er en forutsetning for statlig plan at det må være enighet mellom kommunene¹⁰⁶. Departementet var her tydelig på at hensikten med bruk av statlig plan var å bidra til effektive planprosesser.

Informantene ble alle spurt om hva de trodde var årsaken til at departementet besluttet å gå for statlig plan. Flere viser til at statlig plan i større grad var sett på som en løsning for å redusere planleggingstiden i store samferdselsprosjekt i tidsperioden beslutningen ble gjort. Informant A uttrykte: «*Så var jo litt at statlig plan var mer i skuddet i den perioden.*» I 2012 kom SD med rapporten «*Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*»¹⁰⁷, hvor en rekke forslag til å redusere planleggingstiden ble foreslått. For å følge opp disse forslagene ble det satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe på statssekretærnivå, som la frem en ny rapport¹⁰⁸ med tiltak for å redusere tidsbruken. Bakgrunnen for arbeidet var en generell oppfattelse om at planlegging av store samferdselsprosjekter tok for lang tid, og at dette kunne være til hinder for å gjennomføre prosjekter i Nasjonal transportplan. Nasjonal transportplan (2014-2023)¹⁰⁹ hadde et mål om å halvere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt. I neste nasjonal transportplan (2018-2029)¹¹⁰, som gjelder per i dag, var målet videreført som et mål om å effektivisere planprosessene for å redusere planleggingstiden.

Informant B uttrykte: «*Men det lå vel til grunn at, denne regjeringen og stortinget har jo gitt føringer om økt bruk av statlig plan. Og dette var jo et av de virkelig store samferdselsprosjektene, alle de 4-5 som vi har hatt nå er jo sånn 30 mrd.+ -prosjekter. Det er vel der begrunnelsen ligger. Det er flere kommuner, det er et kjempestort prosjekt, det er fellesprosjekt bane-vei, veldig behov for å ha kontroll på kostnadene.*»

Her viste informanten at det ikke bare var føringene om økt bruk av statlig plan som lå til grunn, men også fordi prosjektet var veldig stort, var et felles vei- og baneprosjekt, berørte flere kommuner, og fordi det var behov for å ha kontroll over kostnadene.

Informant C viste til at beslutningen om statlig plan for Fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle kom i bølgen etter at samme beslutning ble tatt for Ringeriksbanen og E16 mellom Sandvika og Hønefoss, og tenkte tilbake på diskusjonene den gang: «*Nå skal vi ha en effektiv prosess videre, hoppe over kommunedelplan-nivå og gå rett på reguleringsplan, med mål om byggestart i 2019 ble det sagt.*»

¹⁰⁶ Kommunal og moderniseringsdepartementet (2018): *Reguleringsplanveileder*, pkt. 1.1.4. s.11.

¹⁰⁷ Samferdselsdepartementet (2012): *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*.

¹⁰⁸ Departementene (2012): *Effektivitet i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*.

¹⁰⁹ Mld.Stor.26 (2012-2013): *Nasjonal transportplan 2014-2023*, s. 23.

¹¹⁰ Mld.Stor.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s.50 og 68.

Videre viste informanten til at fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle ikke hadde de samme utfordringene og konfliktene, som var til stede i prosjektet for Ringeriksbanen/E16: «*Kommunene var velvillige. Kanskje Vaksdal ikke hadde den største planadministrasjonen. Men det var ikke et høyt konfliktnivå. Det var jo nesten omvendt. At berørte sier: «Å, jeg må flytte ut av huset mitt, jaja».*» Informanten pekte her også på at det faktisk var så lite konflikter, at selv de som ble direkte berørt, var positive til prosjektet.

Som nevnt i teorikapittelet 4.3 kan statlig plan benyttes når ett eller flere av følgende kriterier i utgangspunktet er oppfylt:

- Det er særlig viktig med rask gjennomføring av planprosessen
- Det er prosjekt av nasjonal eller regional betydning som berører to eller flere kommuner, og det er stor uenighet mellom kommunene om valg av løsning
- Det er store konflikter mellom lokale, regionale og statlige interesser
- Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan
- Det er store regionale konflikter

I forslag til ny nasjonal transportplan (2022-2033) legger regjeringen ikke opp til å endre disse kriteriene¹¹¹. Kriteriene vil dermed fortsatt danne grunnlag for vurderinger av behovet for å bruke statlig plan, og skal vurderes fortløpende gjennom utrednings- og planleggingsfasen i de enkelte prosjektene. Gjennom dokumentstudiet er disse kriteriene undersøkt opp mot casestudiet, og funnet at det i hovedsak er det første kriteriet som passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. I dette fellesprosjektet var det ikke stor uenighet mellom kommunene om valg av løsning. Det var heller ingen store konflikter mellom lokale, regionale og statlige interesser, og det var ingen større regionale konflikter. At fellesprosjektet kunne få betydelige utfordringer for miljø og samfunn var kjent, men ikke noe som de relevante interesser/myndigheter anførte som ikke-håndterbare i planprosessen, jf. oppsummeringen av merknader til planprogrammet¹¹². Ingen av kommunene fremmet ønske om bruk av statlig plan, selv om Vaksdal stilte seg positiv til bruk av statlig plan etter at departementet foreslo det. Ved eliminering av kriteriene, står man da igjen med det som SD begrunnet sitt valg med; rask gjennomføring av planprosessen. Dette kriteriet leder opp til hovedproblemstillingen om statlig plan er mer effektivt enn ordinære planprosesser.

Da informantene ble spurt om hvilke kriterier som kunne passe fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle svarte informant A at: «*Det er ingen konflikt. Dette er jo en plan som er omforent fra ytre venstre til -*». Informanten viste her til at prosjektet ikke har konflikter, og at prosjektet er svært ønsket av

¹¹¹ Meld.St.20 (2020-2021): *Nasjonal transportplan 2022-2033*, s. 49.

¹¹² Statens vegvesen og Bane NOR (2018): *Oppsummering av merknader til forslag til planprogram*.

befolkningen med bred politisk støtte. Informant B sa: «*Det er ikke umiddelbart lett å peke på ett av de kriteriene, at det var dette som var årsaken til at statlig plan for dette prosjektet.*» Også denne informanten så ikke direkte kobling til kriteriene for valget av statlig plan for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Informant C pekte på at det sannsynligvis var det første kriteriet som passet: «*Grunnen til at jeg tror Kjetil Solsvik Olsvik (daværende samferdselsminister) tok det grepet, var en effektiviseringstanke. Nå skal dette gå så raskt som mulig. Jeg tror ikke det var flere hensyn enn det.*». Informant D sa: «*det var vel noe med prosjektets størrelse*». Prosjektet er blant landets største samferdselsprosjekter, og av nasjonal interesse. Men at prosjektet er stort og betydningsfullt, er i utgangspunktet ikke i samsvar med kriterium punkt nr.2 før kommunene også er uenige i valg av løsning. Foreløpig er det ingen kjente større uenigheter mellom kommunene i valg av løsning. Kriteriene blir nærmere drøftet i kapittel 6.

Det er i gjeldende NTP (2018-2029)¹¹³ beskrevet noen fordeler ved bruk av statlig plan. Dette er at bruk av statlig plan kan bidra til samordnet og forutsigbar planlegging for lengre strekninger over flere kommuner, og føre til en raskere planavklaring. Det står også at statlig plan kan medvirke til bedre kostnadsstyring fra statens side. Videre står det at statlig plan kan gi redusert planleggingstid for store samferdselsprosjekter som involverer flere kommuner som trenger å enes om planløsninger. At det ikke er innsigelsesadgang, eller mulighet for å påklage planvedtaket, gjør også at statlig plan anses mer effektivt.

Informantene ble spurt generelt om bruken av statlig plan og hvilke prosjekter som kan egne seg for statlig plan:

Informant A uttalte: «*Jeg skjønner at det ligger der som en mulig måte å gjennomføre en plan på, for det kan være utfordringer med kommunale planer. Det kan gå på konfliktnivå. ..., Sånn sett er det greit å ha den ventilen, for å i det hele tatt få gjennomført sånne planer som har en slik karakter at det ikke er hensiktsmessig med kommunale planer, ellers blir det vanskelig. Spesielt små kommuner kan jo slite med at det blir veldig tett på, de kjenner de som blir berørt, og når de skal velge mellom forskjellige alternativer så blir det vanskelig å ta stilling til hvem som skal bli berørt.*» Her viste informanten til at statlig plan kan være et nyttig virkemiddel der det er konflikter som gjør det vanskelig å få gjennomført ordinære planprosesser, og at små kommuner kanskje kommer for tett på enkeltpersoner som berøres negativt av prosjektet.

Informant B uttalte: «*Det er et supplement til den ordinære kommunale planleggingen, som jo skal og bør være hovedregelen. Men jeg tror det er riktig at man i noe større grad enn tidligere har tatt i bruk*

¹¹³ Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*. s.68.

dette som den foretrukne planleggingsformen for noen større prosjekter, særlig på samferdselssiden.» Her viser informanten til at ordinær planprosess skal og bør være hovedregelen, men at det for større prosjekter på samferdselssiden bør benytte statlig plan i større grad. Videre uttalte informanten: «Jeg mener det er et verktøy som skal brukes med ett visst forbehold. Det løser ikke alle problemer, eller utfordringer, det løser jo ikke de reelle utfordringene i planleggingen. Men det er en måte som kan fungere i noen typer saker. Særlig i saker kombinert med kommuner som har begrenset med planleggingsressurser og sånne type ting.» Informanten pekte på at små kommuner gjerne har begrenset med planleggingsressurser, og at bruk av statlig plan vil avlaste plankapasiteten hos kommunene. Informanten viste også til at statlig plan ikke løser de reelle utfordringene i planene. Da informanten ble spurt om hvilke prosjekter som kunne være egnet for statlig plan uttrykte vedkommende at: «Det er jo særlig i de prosjektene, og det ligger jo for så vidt i forarbeidene til loven, der hvor man kan anta at statens interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt med kommunen som planmyndighet. Da er det kanskje typisk prosjekter man vet at, hvor det er konflikt mellom statens ønske om lokalisering, og kanskje utforming av type tiltak, og hva kommunen vil og ikke vil ha i sin kommune.» Informanten viste her til konfliktbegrepet.

Informant C uttalte: «Ja, jeg tenker det er et veldig godt verktøy hvis det er den type konflikter som det var på Ringeriksbanen/E16.» og viste til at prosjekter med store konflikter sannsynligvis vil få innsigelser, som uansett må løftes opp og avklares hos øverste planmyndighet: «For innsigelsene kommer til å komme fra de lavere instansene, og så må de løftes helt opp.»

Informant D uttalte: «Jeg tror det for mange prosjekter er en riktig vei å gå. Men ikke nødvendigvis i alle prosjekter.» Og: «Jeg tror kanskje der det er nasjonale interesser, og kanskje hvor det har utviklet seg en fastlåst situasjon. Hvor kommunene står mot hverandre. Og man liksom ser at ting ikke kan løse seg selv. Da ser jeg at statlig plan kan være veldig egnet.»

Informantene uttalte at det er gode grunner for å velge statlig plan for prosjekter som har ulike former for konflikter eller uenigheter knyttet til seg. Både ordet konflikt og uenigheter går igjen i fire av de fem kriteriene for valg av statlig plan. I gjeldende NTP (2018-2029) står det på s. 69: «Statlig plan anses i enkelte tilfeller også som mer effektiv for å håndtere konflikter mellom ulike statlige sektormyndigheter, eller mellom statlige sektormyndigheter og kommunene.» Informant D tok også opp dette med konflikt, spesielt når det er uenigheter mellom kommunene om valg av løsning som gjør at man ikke klarer å enes om en løsning: «Det er en konfliktløsningsmekanisme i det.» Informant B viste til at noen av samferdselssakene gjerne er såpass konfliktfylte at de ville blitt møtt med innsigelse, og dermed uansett havnet på departementets bord: «Det er jo saker som uansett havner i departementet på et tidspunkt». Strand (2018) viste også til ordet konflikt særlig hentes frem når

bruk av statlig plan skal argumenteres for, og at «konflikt eksemplifiseres med uenighet mellom så vel horisontale som vertikale aktører – uenighet mellom statlige myndigheter, mellom lokale myndigheter og mellom statlige og lokale myndigheter.¹¹⁴» Fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har ingen kjente store uenigheter eller konflikter verken horisontalt eller vertikalt mellom aktørene.

5.1.2 Beslutning om å unnlate bruk av KDP

Beslutningen om å gå direkte fra konseptvalgutredning (KVU) til reguleringsplan ble begrunnet med ønsket om å få til en raskere planlegging. I en KDP for et samferdselsprosjekt gjennomføres det faglige utredninger for å belyse tiltakenes virkninger for miljø og samfunn, og det er som oftest i en KDP at endelig trasevalg foretas basert på vurderinger av ulike alternative trasevalg. Dette er beskrevet nærmere i teorikapittelet 4.2. PBL gir adgang til å hoppe over denne planformen, så lenge alternativene likevel vurderes og konsekvensutredes som del av planprogrammet til reguleringsplanen. Dette ble gjennomført i en silingsrapport, som lå vedlagt planprogrammet. Lovens krav til utredning ble dermed tilfredsstilt. Å unnlate bruk av KDP var også ett av tiltakene som ble foreslått i rapporten «Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt» som SD og KMD utarbeidet i 2012. I gjeldende NTP (2018-2029) er det å unnlate KDP knyttet til rask planprosess¹¹⁵: «Videre vil regjeringen også legge opp til en slik planprosess av nasjonale viktige og samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter». Prosjektet kan sies å være et nasjonalt viktig samferdselstiltak, siden det bidrar til forbedret forbindelseslinjer mellom Norges to største byer. Slikt sett tilfredsstiller prosjektet de forutsetningene som foreligger for å unnlate et viktig plannivå, men hva er egentlig hensikten med å bruke KDP når staten på et vidt grunnlag kan beslutte å unnlate dette plannivået?

Informant C mente det burde ha blitt utarbeidet en KDP for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, siden planprosessen har tatt så lang tid og siden massehåndteringen av alle tunellmasser enda ikke er avklart: «Planprosessen har jo tatt lengre tid enn antatt ved oppstart. Ved utarbeidelse av en kommunedelplan ville en fått satt av disse arealene, ryddet i hvordan masser skal disponeres, og løst de hovedutfordringene. Tidsmessig hadde det vært rom for å gjennomføre en kommunedelplan.

Informant E mente det var greit at en hoppet over KDP for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, men for det videre planarbeidet av ny E16 og jernbane til Voss ble det uttrykt at det ville være hensiktsmessig å gå via KDP: «Da tror jeg det er litt smart at de tar den veien, for vi kan spare tid på det. ... Da er det to mer sånne jevnbyrdige kommuner, så tror jeg det kan være fornuftig.»

¹¹⁴ Strand (2018): *Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter*, s.264.

¹¹⁵ Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s.68.

Informantene pekte på at gjennomføringen av KDP kunne bidratt til å avklare viktige forhold som massehåndtering tidligere og at det tidsmessig ikke ville hatt en konsekvens, og at det i planleggingen videre mot Voss er anbefalt å gå via KDP.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2019¹¹⁶ viser at arbeidet med KDP er den planleggingsfasen som tar lengst tid. Rapporten viser til at det å planlegge uten KDP kan være aktuelt for prosjekter der trasé er avklart på et detaljert nivå i KVV/KS1, når kommunenes handlingsrom knyttet til ulike alternativer er begrenset, eller når felles planprogram eller områderegulering kan erstatte kommunedelplan. Som nevnt over er kommunenes handlingsrom begrenset siden 90 % av traseen går i tunell, og prosjektet kan dermed være egnet for å unnlate bruk av KDP.

Fraværet av KDP og manglende spesifiseringer/avklaringer som er naturlig å gjøre i en KDP-prosess, har komplisert reguleringsplanarbeidet. I KVV blir ulike konsept utviklet og analysert, og dette er helt overordnede hovedgrep i en tidlig fase. Ulike konsept kan i en KVV for eksempel være om en skal bygge om og utbedre eksisterende infrastruktur, bygge ny vei og utbedre bane, eller bygge ny trase for både vei og bane. De ulike konseptene vurderes og sammenlignes i forhold til oppfyllelse av mål og samfunnsnytte. Det valgte konseptet K5 for Arna-Stanghelle, var ikke mer detaljert enn de andre konseptene i KVV'en, og som plangrunnlag er beskrivelsene av konseptet svært grovt. Konseptet var mer en beskrivelse av korridoren, og ikke traseer eller detaljer. Dette gjorde at de antatte konseptkostnadene også ble svært usikre og det ble estimert en generell usikkerhet på +-40 %¹¹⁷.

Som nevnt i teorikapittelet 4.2 er KDP et sentralt plannivå i gjennomføringen av store samferdselsprosjekter. I en KDP blir konseptet finjustert til ulike alternativer innenfor konseptet. De ulike alternativene vises da som traseer som blir analysert og vurdert i forhold til virkninger på miljø og samfunn, samt samfunns mål og effektmål som defineres. Den anbefalte traseen planlegges videre i KDP. En slik prosess gir en gradvis modning av prosjektets løsninger. Her vil det eksempelvis for jernbanen utarbeides en teknisk hovedplan, som danner det tekniske grunnlaget for innholdet i KDP. Tilsvarende blir gjort for vei. Det å ikke gjennomføre slike overordnede tekniske utredninger, kan vanskeliggjøre de detaljerte tekniske løsningene i det videre reguleringsplanarbeidet. I arbeidet med KDP gis det flere anledninger for å forankre planarbeidet og gi eierskap til planinnholdet. Det gir også flere arenaer for medvirkning, som i henhold til figur 4-7 også gir større muligheter for reell påvirkning av planinnholdet sammenlignet med reguleringsplannivået. Selv om dette arbeidet naturligvis tar tid, kan de overordnede utredningene, medvirkningen og forankringen til prosjektet, bidra til å redusere tidsbruken i det etterfølgende reguleringsplanarbeidet. Dette går også frem av

¹¹⁶ Riksrevisjonen (2018-2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt*, s. 11

¹¹⁷ Jernbaneverket og Statens vegvesen(2012): *KVV Voss-Arna*.s.84.

rapporten fra riksrevisjonen¹¹⁸. En slik prosess kan dessuten gi prosjektet bedre kvalitet. Ved å gå direkte fra KVU til statlig reguleringsplan, må staten ta stilling til et prosjekt som er vesentlig mindre klarlagt.

5.2 Har prosessen med statlig plan vært mer effektiv og bidratt til bedre måloppnåelse enn ordinær prosess?

Hva som er effektivt i denne sammenheng ble beskrevet i teorikapitlet som raskere planleggingstid. Dette ble også nevnt hos informant B: «*De fleste legger jo raskere planprosesser i effektivitetsbegrepet*». Måloppnåelse er også beskrevet i teorikapitlet og handler om i hvilken grad man har nådd det ønskede sluttresultatet. Nå er ikke sluttresultatet ferdig enda, i og med at den statlige reguleringsplanen ikke er godkjent. Men forslaget til reguleringsplan er overlevert fra prosjektledelsen hos SVV/Bane NOR til SD, og i dette planforslaget er måloppnåelse vurdert. Under blir måloppnåelse og tidsbesparelse vurdert hver for seg.

5.2.1 Måloppnåelse

Effekt- og delmålene for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle er beskrevet i kapittel 2 der casestudiet er presentert, og de tre effektmålene er:

- Trygg transport
- Redusert reisetid- og økt kapasitet
- Legge til rette for en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging.

De tre effektmålene har flere delmål, men det siste målet har kun ett delmål som er:

- Kostnader i plan-, bygge- og driftsfase

Effektmålet «*Legge til rette for en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging*», er todelt. Delmålet er likevel kun knyttet til kostnadseffektiv utbygging, og ikke effektiv planprosess. Dette samsvarer ikke med intensjonene ved planoppstart da statlig planprosess ble valgt. Her var hensynet til valgt planform at det skulle bidra til en raskest mulig fremdrift i arbeidet med å realisere de planlagte tiltakene. Effektiv planprosess omhandlet her dermed tidsbesparelser, og ikke kun kostnadseffektivitet.

Den første utredningen som ble gjort etter beslutningen om å gå direkte fra KVU til statlig reguleringsplan var en silingsrapport. Effektmål nr. 3 og dets delmål fra silingsrapporten var¹¹⁹:

- Hensyn til effektiv planlegging og kostnadseffektiv utbygging:

¹¹⁸ Riksrevisjonen (2018-2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt*, s. 11

¹¹⁹ Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen (2017): *Forprosjekt med siling*. s. 17

- Tilrettelegging for et raskest mulig planløp, og en effektiv planprosess
- I utviklingen av prosjektet skal det aktivt søkes etter fellesløsninger som kan holde kostnadsnivået nede i plan-, bygge- og driftsfasen
- I planarbeidet skal det aktivt søkes etter løsninger som gir en kostnadseffektiv utbygging
- Utbyggingen skal bli gjennomført på en slik måte at jernbanen ikke mister sine markedsandeler, verken for gods eller persontrafikk. Redusert kapasitet eller lange stengeperioder i anleggsfasen skal søkes unngått.

Som en ser fra delmål 1 under effektmål nr. 3 i silingsrapporten, står det at det skal tilrettelegges for et raskest mulig planløp, og en effektiv planprosess. De tre andre delmålene under effektmål 3 var ulike mål for å oppnå kostnadseffektivitet, samt mål om at ikke jernbanen mister sine markedsandeler. I det påfølgende planprogrammet var ikke målet om raskest mulig planløp videreført, til tross for at det står i silingsrapporten at disse effektmålene vil inngå i planprogrammet¹²⁰. Vurderingen av måloppnåelse for raskest mulig planløp er dermed ikke vurdert i det videre planarbeidet. Alle effekt- og delmål er vist i tabell 2 i kapittel 2.1.

I planforslaget, som ble levert til SD i desember 2020, ble måloppnåelse for alle effekt- og delmål som fremkom i planprogrammet vurdert i planbeskrivelsen¹²¹ som gode, med unntak av delmålet som omhandlet gang- og sykkeltilbud. Referansealternativet, altså dagens E16 og jernbanen på strekningen, ble vurdert til å gi ingen måloppnåelse. Det tredje hovedmålet som handler om å legge til rette for en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging har vurdert tiltak i prosjektet som gir reduserte utbyggingskostnader, og dermed god måloppnåelse. Avslutningsvis i vurderingen av det tredje hovedmålet i planbeskrivelsen¹²² står det «*Ein statleg plan gjer planprosessen meir føreseieleg, og sikrar eit overordna fokus på beste trasé for E16 og Vossebanen, samtidig som medverknad blir ivaretatt.*» At statlig plan skulle bidra til raskere planfremdrift er altså ikke vurdert, siden det ikke har vært et mål.

Da informantene ble spurt om måloppnåelse viste de til kostnadseffektivitet. Informant A uttalte: «*Målet er å få en så billig plan som mulig, og få den godkjent.*» Informant B uttalte: «*Et av målene som kanskje har kommet enda tydeligere opp de senere årene, som et mål for staten, er dette med reduserte kostnader. Sånn sett tror jeg statlig arealplan er et veldig godt verktøy for det.*» Videre uttalte informanten: «*Jeg tenker at dette er et av de områdene som dette kan fungere på. Det at det*

¹²⁰ Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen (2017): *Forprosjekt med siling*, s. 16.

¹²¹ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s. 15.

¹²² Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.233.

er staten selv som sitter og er planmyndighet, og da har man bedre mulighet til å styre kostnadene knyttet til planprosessene. Slik at planprosessene i seg selv ikke er en kostnadsdriver.»

Kostnadseffektivitet var dermed en viktig del av målsettingen for det videre planarbeidet.

5.2.2 Tidsbesparelse

Når det gjelder tidsbesparelse undersøkte Strand (2018) intensjoner og realiteter ved bruk av statlig plan. Han beskrev noen mulige tidsgevinster innenfor ulike faser av planleggingsarbeidet, og konkluderte med at tidsbesparelser kan være noen måneder eller et halvt års tid sammenlignet med ordinær prosess¹²³. Dette ble beskrevet å først og fremst skyldes to forhold: at fremdriften i planprosessen i ordinære planer må tilpasses kalenderen til aktuelle politiske organer, og at kommunene ofte ber om ytterligere utredninger med argumenter om å gjøre beslutningsgrunnlaget bedre. I tillegg vil en spare tid ved at det ikke kan fremmes innsigelse til planforslaget.

Da konseptvalget K5 ble valgt uttalte daværende regiondirektør i SVV Helge Eidsnes på pressetreffet den 8. desember 2015 til Bergens Tidende¹²⁴ følgende:

«Normalt vil en sånn planprosess i iallfall ta 5 år med å kjøre en vanlig kommunedelplan og så reguleringsplan. Men nå har regjeringen gjort noen grep her for å korte inn planleggingstiden slik at vi kan komme i gang hurtigere med bygging. Det gjør at en tar en statlig plan, og den skal vi gjennomføre i godt samarbeid med de berørte kommunene Bergen, Vaksdal og Voss. Og en går rett på reguleringsplan. Og det siste er jo fordi dette går mye inn i fjell, men det er noen utfordringer som ligger i planen likevel. Men vi snakker vel om lag en halvering i forhold til vanlig planleggingstid. ... Vi får en vesentlig innkorting i planleggingstiden, med denne måten å gjøre det på».

Første delen av planleggingen etter PBL er planoppstart og utlegging av planprogram til høring og offentlig ettersyn. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle ble dette kunngjort april 2018. Da var det gått 2,5 år siden SD ga transportetatene SVV og Bane NOR i oppdrag om å begynne planleggingen.

Dette var altså den tiden daværende regiondirektør mente hele planarbeidet kunne utføres på. Årsaken til at det tok 2,5 år skyldes utarbeidelsen av et forprosjekt med siling (silingsrapporten)¹²⁵. Dette arbeidet var ferdigstilt i 2017 og inneholdt siling av alternative løsninger for vei og jernbane innenfor det valgte konseptet. Målet var å gi et best mulig utgangspunkt for den videre reguleringsplanprosessen, ved å fastlegge viktige premisser, utrede handlingsrom for traseføringen i dagsonene, detaljere anbefalt konsept, og sile seg ned til en anbefalt løsning. En slik siling tilfredsstilte også at utredningskravene etter PBL § 4-2, samt krav om beskrivelse av ulike alternativer

¹²³ Strand (2018): *Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter*, s.268.

¹²⁴ Gillesvik, K.(2015): Ny vei og bane til Voss kan få byggestart i 2021. *Bergens Tidende* 08.12.2015.

¹²⁵ Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen (2017): *Forprosjekt med siling*.

etter forskrift om konsekvensutredninger §§ 14 og 19. Dette var et arbeid som normalt ville ha blitt gjort i en kommunedelplan.

Som nevnt i kapittel 5.1 viste riksrevisjonens undersøkelse i 2019¹²⁶ at det å unnlate KDP kan gi redusert planleggingstid. Undersøkelsen viste at prosjekter uten KDP i snitt har en planleggingstid som er i underkant av 2 år kortere enn prosjekter med KDP. Samtidig viste undersøkelsen at manglende KDP kunne gi mer omfattende og tidkrevende arbeid med både forutgående og etterfølgende planfase. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle ble det brukt til sammen 5 år fra oppdraget ble bestilt til planprogrammet formelt var godkjent. Dette kan bety at det å hoppe over et sentralt trinn i plansystemet, ikke nødvendigvis ga tidsbesparelser for dette prosjektet.

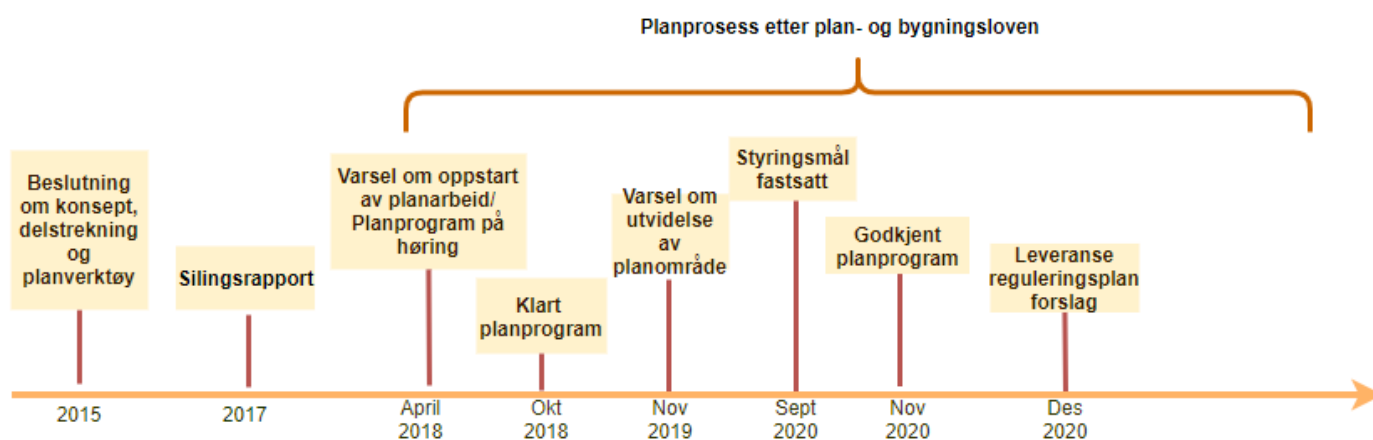
Planprogrammet ble sammen med silingsrapporten lagt ut til offentlig ettersyn i tiden 26.04.2018 – 06.07.2018. Etter en runde med justeringer av programmet etter høringsinnspill ble det endelige planprogrammet gjort klar til vedtak i oktober 2018. Dette fremgår av brev fra SVV hvor det oppgis at revidert planprogram er klart for oversendelse til SD¹²⁷. Likevel ble ikke planprogrammet godkjent før i 2020. Noe av bakgrunnen for at det tok så lang tid var at Finansdepartementet kunngjorde nye krav til styringsmål og endringslogg i rundskriv R-108/19. Disse begrepene er omtalt i teorikapittel 4.2. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle innebar det fastsettelse av styringsmål for investeringskostnadene før planprogrammet kunne vedtas. Styringsmålet skulle da være startpunktet for den videre endringsloggen der prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader til enhver tid ble loggført. Styringsmålet skal i henhold til rundskrivet fastsettes på grunnlag av KDP. Siden det ikke er KDP i fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, måtte en fastsette styringsmålet før planprogrammet kunne godkjennes. SVV/Bane NOR gjennomførte derfor et Anslag høsten 2018 for å finne kostnadene for prosjektet. Her viste det totale anslaget at prosjektet ville koste 27,7 mrd. kr. På grunn av disse nye kravene til styringsmål og endringslogg ba SD i brev til SVV og Bane NOR i 2019 om at det ble utredet kostnads- og/eller optimaliseringstiltak. Transportetatene gjennomførte flere kuttprosesser i prosjektet og nytt Anslag høsten 2019 viste en kostnadsreduksjon på 2,7 mrd.kr. Arbeidet med Anslag og optimaliseringstiltak som grunnlag for styringsmål ble redegjort for i et notat som ble ferdigstilt i mars 2020¹²⁸. Først 6 måneder senere fastsatte SD styringsmålet, i september 2020. Vegdirektoratet kunne dermed endelig formelt videresende planprogrammet til SD, som i oktober 2020 videresendte planprogrammet formelt til KMD for vedtak. Planprogrammet ble godkjent av KMD november 2020. Planprogrammet ble dermed først godkjent 2,5 år etter offentlig

¹²⁶ Riksrevisjonen (2018-2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid for å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt*, s. 11

¹²⁷ Statens vegvesen (2020): *E16 og Vossebanen. Oversending av planprogram etter møte med KMD og SD.*

¹²⁸ Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Prosjektoptimalisering og forslag til styringsmål.*

ettersyn av planprogrammet. Figur 5-2 under synliggjør tidspunktene for de mest sentrale fasene prosjektet gjennomgikk etter beslutningen om valgt konsept.

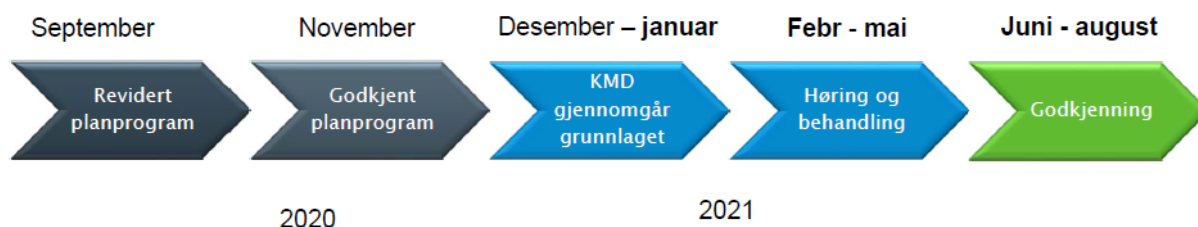


Figur 5-2: Figur som viser planprosessen fra bestilling av planlegging til nå for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

Da informantene ble spurt om denne tidsbruken var det varierende svar. Informant A viste til dette med styringsmål kom inn som krav mens arbeidet med planprogrammet pågikk. Informanten uttalte: «Det spesielle her er at du kobler styringsmål og planprogram. Hadde vi hatt kommunedelplan her, så ville styringsmålet blitt fastlagt når en vedtok hvilket alternativ en skulle bygge ut. I og med at vi ikke har kommunedelplan, er planprogrammet det første formelle dokumentet en har. Som da kan kobles til styringsmålet.» Informanten uttrykte også en negativ konsekvens av at styringsmålene kom inn i denne fasen. Nemlig at kostnadsrammen får hovedfokus fremfor informasjonen om hva en skal planlegge og hvordan. Til denne tidsbruken sa informanten også: «Vi hadde jo et planprogram som lå 14-15 måneder uten at det skjedde noe. Det gikk jo fort når de først tok tak i det. Men tidsbesparelse, nei. Absolutt ikke.», og: «Hadde det vært en kommunal (ordinær) plan, hadde den vært vedtatt for lenge siden». Som oppfølging av svarene informanten ga, ble vedkommende spurt om dette kanskje var en slags trening av saken: «Det er jo der du kan tenke deg det var beleilig å ha en statlig reguleringsplan. Da har du full kontroll på fremdrift og alt», og «Jeg har jo oppfattet at det skjedde veldig mye, det var mye diskusjoner og nøling i departementet i den fasen der». Informant E tok ikke opp dette som et stort problem, men svarte kort om tidsbruken: «Men det er for lenge», og «Vi syns jo selvfølgelig at ting tar tid». Da Informant B fikk spørsmålet om denne tidsbruken sa vedkommende at «Og det tok lang tid. Men de måtte gjøre en ganske stor jobb i forhold til dette med styringsmål». Videre uttalte informanten: «Det tok egentlig lengre tid enn det vi hadde forventet, og som vi mener er ideelt i forhold til fremdrift i en slik prosess. Sånn sett er det ikke et prakteksempel på en rask planprosess når det gjelder den tiden det tok å få fastsatt et planprogram.» Her viste informanten til at prosessen hadde brukt lenger tid enn ideelt. Informant C viste også til dette med kostnader i

forbindelse med spørsmål om tidsbruken: «Det er kostnadene som gjør at det stopper.» Informant D mente ikke at det nødvendigvis hadde tatt lang tid å fastsette styringsmålene, men innså at det påvirket planleggingstiden: «Så det var vel noe som tok – det jobbet vi hvert fall ett år med, litt frem og tilbake.» Informanten viste også til at kostnadsstyring var viktigere nå enn før: «At selv om det fører til lenger planleggingstid, så er det å redusere kostnadene viktigere.»

Forslag til reguleringsplan ble utarbeidet parallelt med at planprogrammet avventet fastsettelse hos planmyndigheten. Dette ble gjort i november 2020. Det førte til at planforslaget var klart og oversendt til departementet kun en måned senere, i desember 2020. Den 20.01.2021 holdt prosjektleder i fellesprosjektet en presentasjon om status på prosjektet på Stanghelleseminaret¹²⁹. Her ble det vist en tidslinje av planprosessen, jf. figur 5-3 nedenfor. De svarte fasene markerer fasene som er ferdige, mens de blå og grønne markerer forventet videre prosess. Prosjektledelsen forventet at planmyndigheten allerede i desember-januar skulle gjennomgå planforslaget, og at høring og behandling av merknader skulle foregå i tiden februar til mai 2021. De så for seg en fastsettelse av reguleringsplanen i perioden juni til august 2021. Prosjektleder uttalte også noen måneder tidligere på et møte 24.09.2020¹³⁰: «Anleggsstart kan vere mogleg allereie i 2023/2024 viss ein får vedtak om godkjent reguleringsplan ilar første halvdel av 2021 og løyvingar til førebuaende arbeid fram mot bygging»



Figur 5-3: Fremdrift reguleringsplan. Kilde: Statens vegvesens presentasjon på Stanghelleseminaret.

Selv om planforslaget ble klart og oversendt SD i desember, ligger fortsatt planforslaget hos SD per april 2021, ifølge Kommunal- og moderniseringsminister Nikolai Astrup¹³¹. I mai 2021 etterlyste Vestland fylkeskommune og kommunene Bergen, Vaksdal og Voss vedtak om høring av planforslaget i brev som ble sendt til SD¹³². I dette brevet blir det dessuten vist til bakgrunnen for hvorfor statlig plan ble valgt: «Ei hovudårsak til val av statleg reguleringsplan for Fellesprosjektet E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle, var effektiv planleggingstid». Planmyndigheten har dermed enda ikke

¹²⁹Stanghelleseminaret

¹³⁰ Statens vegvesen (2020): Klar oppmoding frå ministeren: Held fram med arbeidet.

¹³¹ Stortinget (2021): Skriftlig spørsmål fra Helge André Njåstad (FrP) til kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹³² Vestland fylkeskommune (2021): Reguleringsplan for E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle – Etterlysing av utlegging for høring.

fått planforslaget til behandling. Et ferdig utarbeidet planforslag, som har levert på styringsmål, har dermed lagt hos SD i over 5 måneder uten at det er oversendt planmyndigheten, som dermed ikke får gjort vedtak om offentlig ettersyn og høring. Hvorfor SD bruker flere måneder på å sende videre planforslaget er ikke offentlig kjent. Hva det kan skyldes blir nærmere drøftet i kapittel 6.

Selv om planforslaget nå ligger i bero i SD, ønsker regjering snarlig oppstart av fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Nylig ble fellesprosjektet lagt frem for Stortingsbehandling med prioritering i første periode av kommende NTP, jf. teorikapitlet 4.4.

Selv om bruk av statlig plan ikke har gitt de tidsgevinstene for dette fellesprosjektet som en kanskje så for seg da beslutningen om planformen ble gjort i 2015, er det hensiktsmessig å se hva bruk av statlig plan kan bety for effektivitet generelt. Da informantene fikk spørsmål om bruk av statlig plan generelt i forhold til effektivitet uttalte informantene:

Informant A: *«Jeg tenker at hvis viljen er der, så har en et verktøy at det kan gå veldig fort hvis en virkelig ønsker det. Du kan gå rett på målet. Det er de rette instansene som kan ta beslutningene.»* Med de rette instansene mente informanten SD som prosjekteier, myndighet med overordnet samferdselsansvar, og utarbeider av NTP, og KMD som planmyndighet. Informant B beskrev store prosjekter over mange kommuner: *«Jeg tror det ligger litt i kortene at det er en del å hente på å gjennomføre det som én plan, med én planmyndighet.»* Informant C viste til et konkret eksempel på en statlig planprosess hvor det var store nasjonale konflikter og vanskeligheter med å avgjøre hvilke nasjonale verdier som måtte bøte på å få gjennomført prosjektet: *«Så da var det et poeng å ha en statlig plan for å få drevet dette frem, og å få løst disse konfliktene på departementsnivå. For alle konfliktene kom til å måtte bli løst der.»* Informant D pekte ikke på noe spesielt, men mente at: *«Jeg synes foreløpig at det er ting som tyder på at man kan få mer effektive planprosesser med statlig plan, men jeg er ikke helt sikker på at dette overalt er den beste løsningen. Men, ja. Jeg synes det er verdt å jobbe videre med, å prøve ut statlig plan.»*

Informantene viser til ulike betydninger av effektivitet ved bruk av statlig plan dersom det er de rette prosjektene. Det vises til vilje for gjennomføring ved at det er de rette instansene som kan ta beslutningene. Det vises til prosjekter som går gjennom flere kommuner, hvor det kan være effektivt å gjennomføre det som en samlet plan med én planmyndighet, fremfor flere delplaner for hver kommune. Og det vises igjen til denne konflikthåndteringen statlige planer kan ha dersom prosjektet har store konflikter. Dette samsvarer med beskrivelsene av hvorfor statlig plan kan bidra til raskere planleggingstid i NTP (2018-2029)¹³³.

¹³³ Meld. St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*, s.69.

5.3 Undergraver statlig plan lokaldemokratiet?

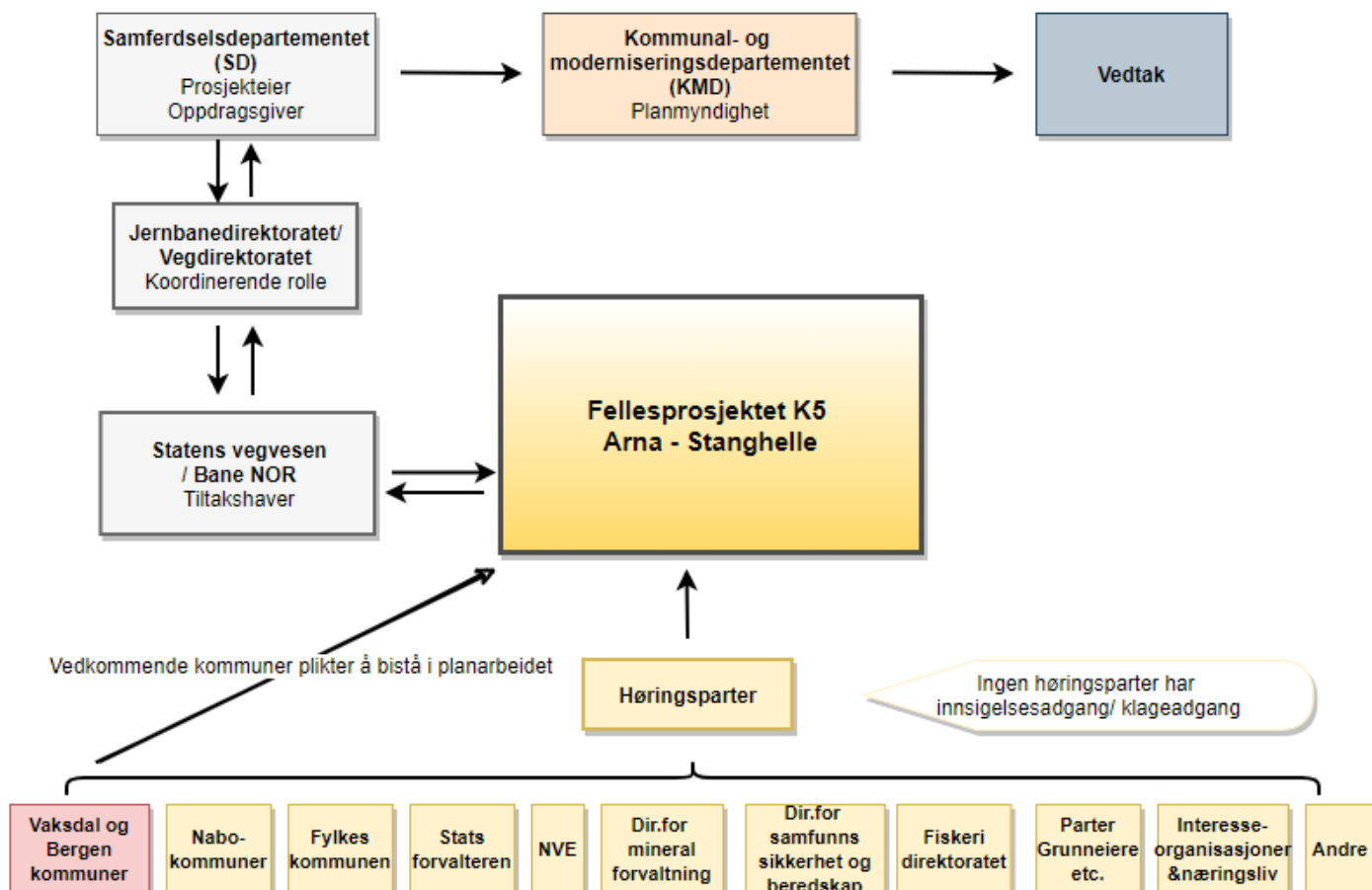
Ifølge Pedersen et. al., 2018, s.103, skal arealplaner i utgangspunktet vedtas lokalt av sektornøytrale folkevalgte organer, og ikke av sentrale sektororganer uten samme grad av folkevalgt innflytelse.

Ved ordinær planprosess vil det være opp til kommunestyret om en arealplan skal vedtas og hvilket planinnhold den skal ha. Lovforarbeidene¹³⁴ beskriver dette slik: «*Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som berøres av beslutningene.*» Bruk av statlig plan utfordrer dette prinsippet, siden det i slike planer er staten som avgjør om planen skal vedtas og hvilket innhold den skal ha.

Loven har på en måte en dobbelthet. Den gir kommunene stor makt til å avgjøre arealbruk innenfor egne grenser, jf. PBL § 3-3, men det kommunale selvstyret må også vike for viktige overordnede hensyn og interesser, jf. Pedersen et.al (2018), s.103. I teorikapitlet 4.1 er det beskrevet at kommunenes myndighet i arealplanleggingen er gitt under forutsetning av at kommunene også ivaretar nasjonale og regionale interesser i planleggingen. Statlige og regionale interesser har stor betydning for kommunens handlingsrom og vedtakskompetanse, og kommunene skal ikke vedta arealplaner som strider mot viktige hensyn som for eksempel miljø, klima, jordvern, kulturminner, naturmangfold med flere. Kommunene skal også i henhold til PBL § 3-3, andre ledd, søke samarbeid med berørte organer og andre med interesse i planarbeidet, slik at interessene til enkeltpersoner, organisasjoner, kommunale organer og regionale og statlige myndigheter blir ivaretatt. Det statlige nivået har flere virkemidler etter PBL for å sikre at nasjonale eller regionale interesser ivaretas. Det mest sentrale virkemiddelet her, er statens adgang til å bruke statlig plan jf. PBL 6-4. Et slikt virkemiddel vil være inngripende for kommunene dersom det tvinges frem løsninger kommunen ikke ønsker. Statlig plan flytter uansett beslutningsmyndigheten vesentlig unna dem som berøres av beslutningene, og vi får en sentralisering av planleggingen.

I teorikapitlet 4.2 viste figur 4-9 sammenhengen mellom aktørene i ordinære planprosesser for store samferdselstiltak, hvor kommunene var planmyndighet. Figur 5-4 nedenfor viser sammenhengen mellom aktørene i den statlige planprosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

¹³⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling, s.16.



Figur 5-4: Sammenhengen mellom aktørene i den statlige planprosessen for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

Figuren viser at de to berørte kommunene flyttes fra å være planmyndighet, til å bli høringspart på lik linje med de andre høringspartene. De to berørte kommunene er vist med en annen farge enn de andre høringspartene for å synliggjøre at de har en ekstra plikt til å bistå staten med planarbeidet, jf. PBL § 6-4, andre ledd.

I gjeldende regjeringsplattform¹³⁵ omtales både ønske om økt bruk av statlig plan og ønske om å spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Disse motstridende ønskene fra regjeringen, omtales i masteroppgaven til Hallås (2019, s.42) som et paradoks.

Strand (2018) skrev i sin artikkel om intensjoner og realiteter ved statlig plan i veisektoren på s. 268 at «det trengs vel knapt føres bevis for at det gir lokaldemokratiet bedre kår når kommunale politiske organer er besluttsende myndighet enn når vedtak fattes av et statlig organ». Han viste også til at lokalpolitikernes rolle i veiplanleggingen svekkes, fordi det er en forskjell på å ha beslutningsmyndighet og det å ha anledning til å gi sin vurdering til kjenne i en høringsrunde.

¹³⁵ Regjeringspartiene (2019): *Granavolden-plattformen*. s. 57 og 94.

En kan også stille spørsmål ved om ikke bruk av statlig plan utfordrer grunnlovstillegget § 49 som kom inn i 2016 om at innbyggerne har rett til å styre lokale forhold gjennom folkevalgte organ. Dette fordi et stort samferdselstiltak som vei og jernbane også kan ha stor betydning for lokale forhold, og ikke kun av regional og nasjonal betydning. Vaksdal kommune har fremmet ønske om å planlegge et alternativ hvor traseen flyttes lenger øst for Vaksdal, bort fra sentrum. Dersom staten beslutter å ikke ta hensyn til Vaksdal sine ønsker, mister innbyggerne gjennom de folkevalgte, retten til å styre lokale forhold.

Da informantene ble spurt om hva som var utfordringene med bruk av statlig plan, trakk alle frem lokaldemokratiet. Informant B mente det var et godt prinsipp at flest mulig saker avgjøres på lokalt nivå: *«Det er en demokratisk gode. Det er jo selvfølgelig en utfordring at de som blir direkte berørt har en ganske lang vei til de som faktisk tar en beslutning. Det er kanskje det viktigste argumentet for å ikke bruke statlig plan unødvendig.»* Informant C mente at en utfordring med statlig plan var at kommunene ikke får det eierskapet til planen som de normalt ville ha fått. Informant D viste også til at statlig plan hadde en ulempe når det gjaldt å opprettholde lokaldemokratiet. Informant E viste til at statlig plan kunne være en utfordring for lokaldemokratiet, men at kommunene i dette prosjektet hadde god forankring til planen og at det har vært et godt samarbeid mellom kommunene og prosjektledelsen. Informant A mente derimot at planmyndigheten ikke har bidratt til å avveie lokale interesser og behov: *«Nei, de er så distansert»,* og *«De er for lite inne i geografien og det lokale. Så vidt jeg vet har de aldri vært på befaring i området.»*

Uavhengig av om planene utarbeides som ordinære kommunale planer eller statlige planer, så utarbeides beslutningsgrunnlaget, dvs. planutredningene og plandokumentene, normalt av transportetatene selv. Dette fremgår av PBL § 3-7, tredje ledd, og er beskrevet i teorikapitlet. Dette arbeidet skal skje i samråd med planmyndigheten, normalt kommunen. Med tanke på at transportetatene dermed har en ganske unik rolle i planprosesser som gjelder samferdsel, kan det stilles spørsmål ved om ikke ordinære planprosesser for samferdselsprosjekter også undergraver lokaldemokratiet? For også ordinære planprosesser skal ha godkjent styringsmål og gjennom intern kvalitetssikring før planen kan sendes kommunen for vedtak om offentlig høring. Samfunnsnytte er dermed ganske styrende for valg av alternativ og staten vil i begge planalternativer være viktige premissgivere for anbefalt trasealternativ. I ordinære planer hvor transportetatene initierer og utarbeider beslutningsgrunnlaget er kommunikasjonen likevel tettere med planmyndigheten. Informant A uttrykte forskjellen ganske tydelig: *«Jobber du med kommunen som planmyndighet, så er de veldig tett på gjennomføringen av planprosessen frem mot vedtak.»* I ordinære planer for samferdselsprosjekt som transportetatene har utarbeidet og initiert, har uansett kommunen en vedtaksmyndighet, og beslutter selv om planforslaget skal sendes på høring og godkjennes. Når

planarbeidet for store samferdselsprosjekt som ikke bare utarbeides av transportetatene, men hvor også staten er vedtaksmyndighet, så mister kommunen i realiteten makten for arealutøvelsen for planområdet innenfor kommunens avgrensning. Dersom dette er et prosjekt og en løsning kommunen sterkt ønsker og er positive til, kan maktreduksjonen kanskje ikke virke så betydelig. Men dersom dette er et prosjekt eller en løsning kommunen ikke ønsker, så kan denne maktreduksjonen være svært inngripende.

Selv om kommunen reduseres til å være en ordinær høringspart, har kommunen fremdeles en plikt til å gi nødvendig bistand i planarbeidet, jf. lovens § 6-4. I forarbeidene til loven er dette beskrevet å gjelde bistand til offentlig ettersyn og medvirkning¹³⁶. I fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle gjorde SVV/Bane NOR arbeidet med offentlig utleggelse og medvirkning selv, og tok initiativ til en rekke folkemøter og andre møter utover lovens krav til medvirkning. Samtidig var kommunenes involvering i prosjektet også betydelig. Ifølge informantene viste særlig Vaksdal kommune stort engasjement og deltagelse. Vaksdal har gjennom hele planprosessen vært tydelig på at de ønsker å flytte veitraseen utenom Vaksdal sentrum. Dette fordi denne traseen anses å være det beste alternativet og gir grunnlag for mer attraktiv og bærekraftig utvikling av bygden. Bergen kommune sin høringsuttale til planprogrammet støttet også dette¹³⁷. SVV/Bane NOR utredet derfor to alternativer som begge er med i planforslaget. Det er planmyndigheten KMD som til slutt avgjør alternativet. Vaksdal kommune har vært proaktiv sammen med næringslivet og arrangert to seminarer. Stanghelleseminaret 1 og 2 hadde bred deltagelse fra blant annet Stortingspolitikere, herunder medlemmer av Transportkomiteen, og bidrar til å holde prosjektet på den politiske dagsorden. Bergen kommunene har også vært en tydelig pådriver for prosjektet, og har gjennom sine uttalelser til det pågående arbeidet med ny NTP (2022-2023)¹³⁸ prioritert prosjektet høyt.

De to berørte kommunene i prosjektet, Vaksdal- og Bergen kommune, er vesentlig forskjellige. Vaksdal er en liten kommune med om lag 4000 innbyggere, mens Bergen kommune har Norges nest største by og nesten 300 000 innbyggere. Kommunene har derfor vesentlig forskjell i ressurskapasitet og kompetanse innenfor planlegging. De to ulike innspillene kommunene hadde til departementets beslutning om bruk av statlig plan, kan ha forklaring i denne forskjellen. Geografiske forhold, politisk oppmerksomhet og fravær av planalternativer å ta stilling til for Bergen sin del, kan også være eksempler på hvorfor den minste kommunen oppleves å være mest proaktiv.

¹³⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*, s.197.

¹³⁷ Statens vegvesen og Bane NOR (2018): *Oppsummering av merknader til forslag til planprogram*, s.14.

¹³⁸ Samferdselsdepartementet (2020): *NTP 2022-2033: Oppdrag og svar*.

6. Drøfting

Dette kapitlet inneholder drøfting av hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene på bakgrunn av det teoretiske grunnlaget og funnene i den empiriske redegjørelsen. Hovedproblemstillingen drøftes til slutt.

6.1 Forskningsspørsmål 1: Passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle de offisielle kriteriene for valg av statlig plan?

Kriteriene er satt opp for å identifisere prosjekter som egner seg for statlig planprosess. Som nevnt skal disse kriteriene danne grunnlaget for å vurdere behovet for statlig plan i den enkelte sak. Det står i gjeldende NTP (2018-2029)¹³⁹ at statlig plan er et virkemiddel som avviker fra den alminnelige planleggingspraksisen og rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, og at det derfor er viktig at kriteriene brukes på en forutsigbar måte for å sikre legitimitet i planleggingen. For å forsøke å forklare årsaken til at statlig plan ble valgt blir hvert kriterium her gjennomgått og drøftet i henhold til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Som informant B uttrykte er ikke kriteriene endelige krav. PBL § 6-4 gir en vid adgang for departementet å beslutte om statlig plan skal brukes. Drøftingen her vil se om ett eller flere av kriteriene er tilfredsstillt, eller om departementet har satt til side den forutsigbarheten kriteriene er ment å gi for å ivareta planleggingens legitimitet.

Kriterium 1: Det er særlig viktig med rask gjennomføring av planprosessen:

Dette kriteriet samsvarer med SD sin begrunnelse for valg av statlig plan for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Kriteriet samsvarer også med Granavolden-plattformen¹⁴⁰ der regjeringen blant annet vil åpne for mer bruk av statlig plan og redusere planleggingstiden. Da planarbeidet startet opp var rask gjennomføring av planprosessen hovedfokuset. Da silingsrapporten ble utarbeidet i forkant av planprogrammet ble dette beskrevet som et delmål for planarbeidet, men det ble ikke videreført i selve planprogrammet. Det kan derfor virke som at det etter silingsrapportens ferdigstilling ikke lenger var like viktig å sikre rask gjennomføring av planprosessen. Likevel har fremdriften gjennom planprosessen vært svært stram, og transportetatene har tilfredsstillt leveringene i henhold til fremdriftsplanen. Men ettersom prosessen fra planbestilling til vedtatt planprogram tok hele 5 år, og siden det ferdigstilte planforslaget nå har lagt på SD sitt bord i over 5 måneder uten kjent grunn, kan det ikke sies at rask gjennomføring av planprosessen har vært særlig viktig. Kriteriet var utløsende for valg av statlig plan for planprosessen, men har underveis blitt mer underordnet og til slutt kanskje uten særlig betydning.

¹³⁹ Meld.St.33 (2017-2018): *Nasjonal transportplan 2018-2029*. s. 70.

¹⁴⁰ Regjeringspartiene (2019): *Granavolden-plattformen*.

Kriterium 2: Det er et prosjekt av nasjonal eller regional betydning som berører to eller flere kommuner, og det er stor uenighet mellom kommunene om valg av løsning:

Dette kriteriet er todelt, men slik kriteriet fremstår er de to delene avhengig av hverandre. For det første skal det være et prosjekt av nasjonal eller regional betydning som berører to eller flere kommuner. Fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle berører to kommuner, og det er stort prosjekt av nasjonal betydning fordi den involverer en stamvei og jernbaneforbindelsen mellom Norges to største byer. Den andre delen av kriteriet omhandler uenighet mellom kommunene. Det er ingen kjente uenigheter mellom kommunene i valg av løsning. Konseptvalget K5 og anbefalt trase fra silingsrapporten hvor 90 % av strekningen går i tunell, gir uansett ikke mange muligheter for uenigheter og konflikter i løsningsvalg. Høringsuttalelsene fra kommunene til planprogrammet som lå ute til offentlig ettersyn, har heller ikke vist noen store uenigheter i valg av løsning. Kriteriet kan dermed ikke sies å være tilfredsstillt.

Kriterium 3: Det er store konflikter mellom lokale, regionale og statlige interesser:

Store konflikter mellom lokale, regionale og statlige interesser omhandler typiske forhold det fremmes innsigelse mot i ordinære planprosesser. Dette kan for eksempel være løsninger som gir store barrierer i ett tettsted (lokalt), løsninger som gir store negative konsekvenser for en regionalt viktig økologisk infrastruktur (regionalt) eller løsning i strid med statlige planretningslinjer (nasjonalt). Strand (2018) nevnte konflikt som ett av to ord som ofte brukes i argumenter for statlig plan. At bruk av statlig plan kan virke konfliktdepende. Dette ble også nevnt hos en av informantene. I det tilsvarende pågående prosjektet for Ringeriksbanen/E16 var det store konflikter mellom statlige myndigheter. Jernbaneverket anbefalte å benytte statlig plan av hensyn til både effektivitet og de store konfliktene som var i regionen knyttet til dyrket mark, naturmiljø, kulturmiljø og landskap og andre lokale konflikter¹⁴¹. Statlig plan ble dermed benyttet for Ringeriksbanen/E16. Ettersom fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle stort sett går i tunell, og siden konsekvensene for viktige lokale, regionale og nasjonale interesser (ikke-prissatte konsekvenser fra konsekvensutredningen) blir vurdert til å være middels¹⁴², er det ingen kjente store konflikter. Kriteriet ser derfor ikke ut til å passe fellesprosjektet K 5 Arna-Stanghelle.

Kriterium 4: Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan:

Da beslutningen om valg av statlig plan ble gjort, ba SD fagetatene om å vurdere eventuelle utfordringer knyttet til en slik effektiv planfremdrift. Ifølge reguleringsplanveilederen skal en

¹⁴¹ Jernbaneverket (2014). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss*.

¹⁴² Bane NOR og Statens vegvesen (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing*, s.13.

beslutning om statlig plan tas i samråd med berørte kommuner, men det er ingen forutsetning for at det må være enighet med kommunene. Både Bergen og Vaksdal uttrykte seg skriftlig til valg av statlig plan. Bergen kommune var negative til bruk av statlig plan. Vaksdal var positive til bruk av statlig plan, men fremmet ikke dette som et ønske før de fikk spørsmålet til vurdering. Kriteriet ser ikke ut til å passe fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

Kriterium 5: Det er store regionale konflikter:

Kriteriet om store regionale konflikter kan omhandle løsningsvalg som strider mot viktige regionale hensyn eller prioriteringer i fylket. Det er ingen kjente store regionale konflikter i fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, og kriteriet ser ikke ut til å passe. Det er stor oppslutning om fellesprosjektet i Vestland fylkeskommune.

Denne gjennomgangen viser at ingen av kriteriene passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. I oppstarten av planarbeidet, og da beslutningen om bruk av statlig plan ble gjort, passet det første kriteriet. Dette fordi SD begrunnet valget om bruk av statlig plan med nettopp viktigheten av rask planprosess. Dette fokuset ser likevel ut til å ha endret seg underveis i planprosessen, som vil drøftes nærmere under i kapittel 6.2. Ettersom ingen av kriteriene ser ut til å passe, dukker det noen flere spørsmål som drøftes kort:

- a. Ettersom ingen av kriteriene lenger passer fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, har da staten satt til side den forutsigbarheten kriteriene er ment å gi for å sikre legitimitet for bruk av statlig plan?
- b. Er kriteriene mangelfulle?
- c. Er statlig plan brukt fordi staten ikke forventer at den ordinære planleggingen ville ført til et resultat staten ville ha godtatt?

Til spørsmål a) vises det til gjeldende NTP (2018-2029)¹⁴³ hvor det står følgende: «For å sikre legitimitet for økt bruk av statlig plan er det viktig at kriteriene brukes på en forutsigbar måte.» Ettersom ingen av kriteriene ser ut til å passe kan det ikke sies at disse er brukt på en forutsigbar måte. Det kan se ut til at staten har vurdert bruken av statlig plan uavhengig av de offisielle kriteriene. Dette kan svekke legitimiteten til bruken av statlig plan, og kan sies å være en slags maktutøvelse. Staten har vid adgang til å velge å bruke statlig plan, men har også et ansvar for å rettferdiggjøre sine valg og utøvende politikk til befolkningen. Når planleggingstid ikke lenger var like viktig, burde staten ha innsett at kriteriene ikke lenger passet prosjektet. I gjeldende NTP (2018-2029, s.70) vises det også til muligheter hvor staten kunne kjørt planprogrammet som statlig og gjort

¹⁴³ Meld.St.33 (2017-2018): *Nasjonal transportplan 2018-2029*. s. 70.

vedtak om godkjenning av planprogrammet. Etterpå kunne kommunene overtatt som planmyndighet for den videre planleggingen. Denne muligheten beskrives også i lovkommentaren¹⁴⁴. På den måten ville trasévalg og prinsipielle beslutninger som var viktig for staten blitt gjort på et tidlig tidspunkt, og vært bindende for den videre planleggingen. Det kunne sikret sterkere grad av legitimitet i bruk av statlig plan for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Likevel ser det ut til at full kostnadskontroll gjennom hele planprosessen har vært avgjørende for at staten ved SD og KMD ikke har vurdert å gi fra seg rollen som planmyndighet. Når kostnader og alle premisser er lagt vil det ikke være mye igjen å drive lokal selvstyre på, og det er dermed ikke sikkert at planen ville oppnådd høyere grad av legitimitet.

Spørsmål b): Slik prosessen har foregått til nå, kan det se ut til at rask planleggingstid ikke har hatt stort fokus. Særlig oppfattes rask planprosess som mindre viktig for prosjekteier, SD. Kostnadsstyring fremstår derimot som det viktigste for staten å ha kontroll over i dette planarbeidet. En av informantene viste til at kostnadsstyring generelt var viktigere nå enn rask planleggingstid. Kravene til styringsmål og endringslogg kom mens arbeidet med planprogrammet pågikk, noe som ga prosjekteier større handlingsrom til å kreve ytterligere utredninger av både Anslag, optimalisering og kuttmuligheter. Kostnadsfokuset har i stor grad påvirket planleggingstiden for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

Ingen av kriteriene for statlig plan passer for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Dette leder mot at staten burde evaluert kriteriene på nytt. En bør vurdere å ha kostnadsstyring for prosjekter med store statlige investeringer som eget kriterium for bruk av statlig plan.

Til problemstilling c) vises det til lovkommentaren¹⁴⁵ hvor det står at statlig plan er en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet. Virkemiddelet kan brukes i situasjoner hvor det ikke kan forventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Spørsmålet er da om staten forventer at de to berørte kommunene vil vedta et planforslag staten ikke kan godta? Dette drøftes nærmere under forskningsspørsmål 3, som omhandler lokaldemokratiet.

¹⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*, s.52-53.

¹⁴⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*, s. 88

6.2 Forsknings spørsmål 2: Har prosessen med statlig plan vært mer effektiv i prosessen til nå, eller ville det vært mer effektivt å følge ordinær planprosess?

I redegjørelsen av empiri ble det presentert forskjellige faser i planprosessen til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle som kan anses som mindre effektivt. Planprogrammet lå klart to år før det ble godkjent, og planforslaget ligger per i dag fremdeles hos SD og har lagt der i 5 måneder uten kjent årsak.

At planprogrammet lå klart to år før det ble godkjent, skyldtes den tiden det tok å utrede kostnadsanslag og mulige kostnadskutt for prosjektet. Dette måtte være ferdigstilt før SD kunne fastsette styringsmålet for det videre planarbeidet. Vegdirektoratet kunne ikke formelt oversende planprogrammet videre til SD før styringsmålet var besluttet. Dermed fikk ikke planmyndigheten, KMD, formelt motta planprogrammet for å fatte vedtak etter PBL. Kravet til styringsmål ble innført mens arbeidet med planprogrammet pågikk, og var noe en ikke kunne komme utenom. Her har altså staten selv påført seg et krav som forsinket planprosessen betydelig. Selv etter at arbeidet med Anslag og kostnadskutt var ferdigstilt, brukte SD 6 måneder på å fastsette styringsmålet. Dermed lå planprogrammet i bero hos Vegdirektoratet frem til styringsmålet var fastlagt. Her kunne SD fastsatt styringsmålet raskere enn 6 måneder.

At et ferdig planforslag ligger nesten et halvt år hos SD, uten å bli sendt videre til formell saksbehandling, er vanskelig å forstå. SD har et budsjettansvar i samferdselssaker og er prosjekteier for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. En årsak til tidsbruken kan være at SD på nytt ser på kostnadene og selv vurderer mulige kostnadskutt basert på det ferdige reguleringsplanforslaget. Eventuelt kan det tenkes at SD ser på prosjektorganiseringen i forhold til de statlige bevilgningene. Et fellesprosjekt for vei og bane bør få de statlige bevilgningene samlet til fellesprosjektet og ikke til hver av transportetatene. I den forbindelse kan dette ledes til arbeidet med ny NTP (2022-2033). SVV og Bane NOR fikk i oppdrag å utrede mulige byggetrinn, som beskrevet i kapittel 2. Det mest aktuelle byggetrinnet som er debattert er knyttet til å kun bygge vei på deler av strekningen, og at resten, inkludert jernbanen, må utsettes. Dette er igjen knyttet til kostnadskontroll og finansiering av prosjektet, samt politiske prioriteringer. Dette ble imidlertid ikke realisert i forslag til ny NTP (2022-2033), der både vei og jernbane har fått oppstartsmidler i første NTP-periode. Forslaget til ny NTP kom i mars, og det kan tenkes at SD ikke så det som hensiktsmessig å sende reguleringsplanen videre til behandling før dette var avklart.

Dette er antagelser og det er nødvendig at SD begrunner denne lange saksbehandlingen som påvirker planleggingstiden. Vestland fylkeskommune og de berørte kommunene har også etterlyst utleggelsen av planforslaget til høring, og viste i den anledning til at bakgrunnen for valg av statlig plan nettopp var effektiv planprosess. Dersom ny kostnadsvurdering eller byggetrinns-vurderingene

er årsaken, fremstår dette unødvendig omfattende. Arbeidet med å fastsette styringsmål tok 2 år, og ble fastsatt høsten 2020 etter omfattende utredninger. Mens arbeidet med disse kostnadsutredningene og byggetrinnene pågikk utarbeidet SVV/Bane NOR samtidig reguleringsplanforslaget. Det er dermed ikke er nye momenter i det leverte planforslaget som SD ikke allerede var kjent med. SD kan dermed virke som en kontrollør for kontrolløren, når de har hatt anledninger til kostnadskontroll tidligere, prosjektledelsen hos SVV/Bane NOR ligger under samme departement og kan underrette dem ved behov, samt at et annet departement (KMD) i teorien skal vurdere alle sider av plansaken ved behandling. Den lange saksbehandlingstiden hos SD tyder uansett på at effektiv planprosess ikke har hatt særlig betydning.

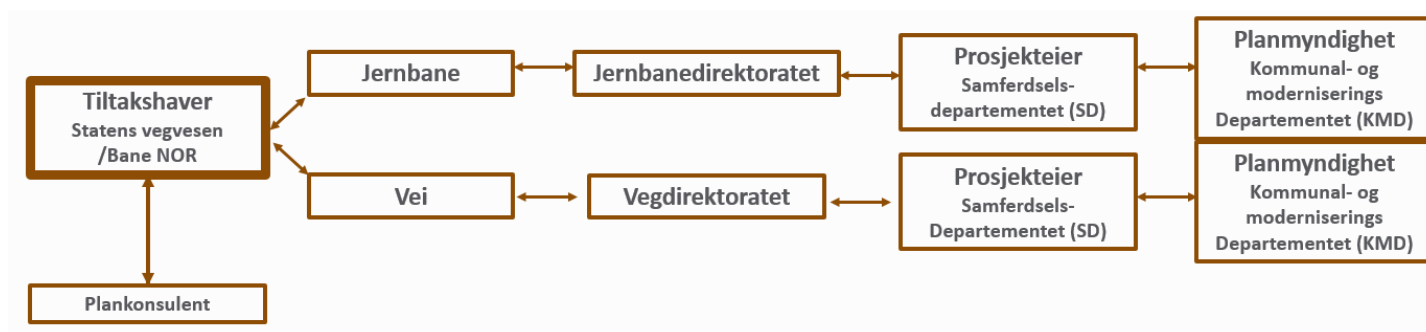
Informantene ga også uttrykk for at det tok for lang tid, at det ikke var et prakteksempel på rask planprosess, og at kostnadsstyring nå synes å være viktigere enn planleggingstid. Å ha økt fokus på kostnadsstyring er naturligvis viktig i store prosjekter som omfatter betydelige statlige investeringer, for å sikre at de statlige investeringene brukes riktig. Samtidig er dette kostnadsfokuset, med å bruke tid og ressurser på tilleggsutredninger for å undersøke mulige kostnadskutt, politiske prioriteringer. De mulige tidsgevinstene ved bruk av statlig plan forsvinner raskt dersom det ikke foreligger politisk vilje. Er oppmerksomheten og eierskap til prosjektet til stede på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, kan planleggingstiden gå raskt. Et eksempel på rask planprosess for et stort og komplekst samferdselsprosjekt er første byggetrinn av bybanen mellom Bergen sentrum og Nesttun. Her var planleggingstiden fra planoppstart til endelig godkjent reguleringsplan kun 1,5 år. Dette er naturligvis ikke helt sammenlignbart, ettersom prosjektet kun berører én kommune, og planen ble utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslov. Prosjektet var likevel svært kontroversielt og første av sitt slag i Norge. Et nyere eksempel på rask planprosess, er Hålogandsveien i Nordland hvor også statlig plan ble brukt. Dette var Nord-Norges største samferdselsprosjekt som berørte hele 7 kommuner. Her tok det 3,5 år fra planbestilling til godkjenning av den endelige reguleringsplanen for hele strekningen. Det foreligger derfor muligheter for at planleggingstiden kan gjøres raskere, dersom den politiske oppmerksomheten og eierskapet til prosjektet er tilstede. Spørsmålet er da om denne oppmerksomheten og eierskapet har vært fraværende i fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle?

Når det gjelder lokal og regional vilje vises det til at fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har bred enighet og stor oppslutning i befolkningen regionalt. Det ble gjennomført en undersøkelse av Bergens Næringsråd vinteren 2020-2021 blant næringsliv og befolkningen i Bergensregionen om behovet for utbygging av ny vei og jernbane mellom Bergen og Voss¹⁴⁶. Denne kartleggingen viser at 9 av 10 i både næringslivet og i befolkningen mener det er stort behov for ny vei og bane. Til arbeidet

¹⁴⁶ Bergens Næringsråd (2021): *Bergensregionen trenger K5*.

med NTP (2022-2033) hvor fylkeskommunene og de 9 største bykommunene fikk komme med innspill, prioriterte Vestland fylke fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle først i sine anbefalte investeringer av store prosjekt¹⁴⁷. Bergen kommune prioriterte også K5 som ett av de tre viktigste prosjektene i sin uttale til NTP 2022-2033¹⁴⁸. Med så stor lokal og regional vilje og ønske om å få realisert K5, kan det tyde på at det er det statlige nivået som gjør at fasene i planprosessen drar ut i tid. Dette til tross for at prosjektet er foreslått prioritert i første 6-års periode i forslag til ny NTP (2022-2033).

En mulig utfordring med statlige planer som kan påvirke planleggingstiden, er rollene alle de ulike aktørene har direkte eller indirekte i planarbeidet. Figur 6-1 under viser en enkel oversikt over den såkalte tjenesteveien for kommunikasjon i den statlige reguleringsplanen for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle:



Figur 6-1: Tjenesteveien for kommunikasjon i statlige planprosesser.

Her er SVV og Bane NOR tiltakshaver og utarbeider plandokumentene med bistand fra plankonsulent. Ved oversendelser av rapporter eller plandokument må de følge den såkalte tjenesteveien for kommunikasjon. Det betyr at alt skal først gå til direktoratene, før de sender det over til SD, som deretter sender det over til KMD som planmyndighet. Dette gjelder også ved spørsmål og problemstillinger som behøves drøftes med planmyndigheten. Det er altså ingen direkte kontakt mellom prosjektet og planmyndigheten. I samferdselsprosjekt med ordinær planprosess vil eksempelvis en oversendelse av planforslag for et veiltak først innom vegdirektoratet for en intern kvalitetssikring før det sendes kommunen som planmyndighet. Det går dermed ikke via SD, og vanlige spørsmål og avklaringer tas normalt direkte med kommunens saksbehandlere. Dette ble også nevnt av en av informantene. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle ble eksempelvis det ferdige planprogrammet liggende hos en av aktørene på grunn av manglende styringsmål, og nådde dermed ikke frem til planmyndigheten før det var gått 2 år. Forslaget til statlig reguleringsplan har nå også lagt i bero hos SD, over 5 måneder etter det ble oversendt. Både det ferdige planprogrammet og

¹⁴⁷ Vestland fylkeskommune (2020): *NTP 2022-2033 – Innspel til prioriteringar frå Vestland fylkeskommune*.

¹⁴⁸ Bergen kommune (2020): *Høringsinnspill til Nasjonal transportplan*.

planforslaget til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle når dermed ikke frem til planmyndigheten fordi det stopper opp hos en av aktørene på den såkalte tjenesteveien. En kan dermed si at kommunikasjonslinjen er mer omfattende fordi prosessen er statlig.

Inntrykket fra de fem informantene som alle representerte ulike aktører til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, var at ingen tok det helhetlige ansvaret for planprosessen. Det opplevdes som en slags ansvarspulverisering. SD kan alltid si at det ikke har en så stor rolle fordi de ikke er planmyndighet. Veg- og jernbanedirektoratet kan si det samme. Planmyndigheten ser ut til å være fraværende og inaktiv i prosessen, frem til de offisielt mottar planprogram/planforslag fra SD. De ulike oppgavene i prosessen spres ut over så mange aktører i fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, at dette kan ha påvirkning på planprosessens effektivitet.

SD har et overordnet ansvar for all samferdsel og har i samferdselsprosjekt en fot inne i alle prosjektets faser, også etter PBL. Dette fordi de i tillegg til det overordnede ansvaret for transportsektoren, også er prosjekteier med det totale budsjettansvaret. Det er SD som tildeler transportetatene ansvaret for å utarbeide forprosjekt, KVU og videre planlegging etter PBL. Men i utgangspunktet har ikke SD en rolle i behandlingen av planene etter PBL, ettersom det er KMD som planmyndighet. Det er derfor kritikkverdigg at planprosessen etter PBL påvirkes av SD sin behandling. En kan ikke direkte si at SD var årsaken til at planprogrammet lå klart i 2 år før det ble godkjent, siden det offisielt ikke lå liggende ubehandlet hos SD. I stedet stoppet planprogrammet hos Vegdirektoratet fordi det manglet styringsmål. Det er forståelig at det krevde utredninger av faktiske kostnader og mulige kostnadskutt for å utstede styringsmål, men det er ikke forståelig at SD brukte 6 måneder på å utstede styringsmålet, etter at alt av kostnadsgrunnlag som SD selv hadde bedt om, var klart. Spesielt ettersom fremdriften var så presset, og når planprogrammet hadde lagt klart så lenge. I tillegg har nå planforslaget lagt hos SD i 5 måneder uten at det er oversendt planmyndigheten. Her har altså planforslaget lagt klart i flere måneder i et prosjekt hvor fremdriften har vært svært stram, og helt avgjørende for å nå byggestart i 2024. Denne tidsbruken som har foregått hos SD har dermed i stor grad påvirket effektiviteten. I følge riksrevisjonens undersøkelse¹⁴⁹ kommer det frem at uventede stopp i planprosesser som følge av enkeltprioritering i prosjektporteføljen i NTP er en av de viktigste årsakene til lange planprosesser. Når SD både er prosjekteier for fellesprosjektet K5 og leder arbeidet med NTP-prosessen, bør det være en klarere sammenheng mellom samferdselsprosjektet og prioritering i NTP.

¹⁴⁹ Riksrevisjonen (2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekt*, s.32.

I tillegg til politisk vilje for å gjennomføre prosjektet, viser forskning på effektivitet i planprosesser nødvendigheten av å samhandle på et tidlig nivå. Dette blir også argumentert for som positivt ved bruk av statlig plan, fordi det er de rette instansene som behandler planen. Men er den såkalte tjenesteveien, hvor alt skal gå via alle, effektiv? En åpen kommunikasjonslinje direkte mellom prosjektledelsen og planmyndigheten underveis ser ut til å kunne vært fordelaktig. De «stoppene» ferdige plandokumenter har gjennomgått, viser at denne samhandlingen trolig er mangelfull og kanskje mye av årsaken til at planprosessen har tatt lang tid. Dette peker på at det er behov for noen organisatoriske justeringer, for å gjøre tjenesteveien for kommunikasjon enklere. Særlig dersom økt bruk av statlig plan fortsetter.

Å planlegge handler først og fremst om å nå et mål. I fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle er effektmålene til planen å legge til rette for trygg transport, redusert reisetid og økt kapasitet, og en effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging. Planforslaget viser at prosjektet gir god måloppnåelse for alle målene, med unntak av gang- og sykkeltilbud som har gitt noe måloppnåelse. Dersom planprosessen hadde vært ordinær kunne kommunene krevd at den eksisterende jernbanen ble brukt som turvei for gående og syklende, og dermed kunne også dette målet resultert i god måloppnåelse. Samtidig ville muligens målet om kostnadseffektiv utbygging fått lavere måloppnåelse. Effektmålet om effektiv planprosess og kostnadseffektiv utbygging, er kun videreført til ett delmål i planforslaget, som er kostnader i plan-, bygge- og driftsfase. Det mangler delmål knyttet til effektiv planprosess, og dermed er ikke denne delen av effektmålet vurdert. Den ville sannsynligvis fått lav måloppnåelse, slik prosessen har vært til nå.

6.3 Forskningsspørsmål 3: Undergraver statlig plan lokaldemokratiet?

Det er et prinsipp at planleggingen skal gjøres på lavest mulig forvaltningsnivå og med utstrakt bruk av lokalkunnskap¹⁵⁰. Regjeringen har uttalt at de ønsker å styrke det kommunale selvstyret¹⁵¹. Får å nå dette har blant annet regjeringen gitt kommunene mer innflytelse i innsigelsesaker. Samtidig ønsker regjeringen også økt bruk av statlig plan. Ved å ta i bruk statlig plan fratras kommunene vedtaksmyndigheten og planleggingen kan sies å bli sentralisert. Riksrevisjonens undersøkelse¹⁵² viste til en målkonflikt mellom økt bruk av statlig plan og økt kommunalt selvstyre.

Før 1985 var arealplanlegging, som nevnt i teorikapittel 4.2, mer sektor- og særlovsstyrt. Med PBL fra 1985 skulle planlegging bidra til å samordne alle interesser og hensyn som tidligere ble planlagt mer

¹⁵⁰ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*, s.11.

¹⁵¹ Regjeringspartiene (2019): *Granavolden-plattformen*, s.57.

¹⁵² Riksrevisjonen (2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. s. 12.

separat. Dette gjaldt også innenfor vei- og jernbaneplanlegging, som ble innlemmet i plan- og bygningsloven i 1989. Før denne lovendringen ble planlegging av veier gjort etter veiloven av 1965, hvor veikontoret og ikke kommunene var planmyndighet. Tilsvarende ble gjort for jernbaneplanlegging. Veikontoret var underlagt statlig departement, og planleggingen av store samferdselsprosjekt foregikk således sentralt. Når vedtaksmyndigheten ble flyttet til kommunene ga det bedre sammenheng mellom areal- og transportplanleggingen, og ble oppgitt som et demokratisk gode. Nå skulle utgangspunktet for all planlegging foregå på lavest mulig forvaltningsnivå og med utstrakt bruk av lokalkunnskap. Den økte bruken av statlige planer viser at en går tilbake på dette, mot en mer sentralisert samferdselsplanlegging. Dette gir da i utgangspunktet en negativ virkning på lokaldemokratiet.

Som gjennomgangen fra empirien i kapittel 6 viste, trakk alle informantene frem utfordringene knyttet til lokaldemokratiet ved bruk av statlig plan. En av informantene nevnte også at denne utfordringen kanskje er det viktigste argumentet for å ikke bruke statlig plan unødvendig.

I drøftingen av kriteriene for bruk av statlig plan i kapittel 6.1, blir det vist til lovkommentaren. Her står det at statlig plan er en unntaksordning, og kan brukes i situasjoner hvor det ikke kan forventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Dette kan også være del av årsaken til at statlig plan ble valgt, altså fordi staten forventer at kommunene vil vedta et planforslag staten ikke kan godta. Strand (2018) s.262 viser til antatte virkninger for tidsbruken når beslutningsansvaret sitter hos kommunen, altså ved bruk av ordinær planprosess. Den ene antatte virkningen han viser til er at kommunene ofte underveis i planprosessen ber om ytterligere utredninger med argumenter om å gjøre beslutningsgrunnlaget bedre. Kommunen kan også kreve at utredede løsninger tas inn i prosjektet, selv om transportetatene ikke tilrår det. Dette antas å skyldes at kommunene ikke bærer kostnadene ved å kreve ytterligere utredninger, og kan da foreslå fordyrende tiltak i prosjektet. For eksempel kan kommunen stille krav om å regulere inn en ekstra avkjørsel til et planlagt nytt utbyggingsområde, eller at traseen må flyttes for å redusere støy og visuelle barrierer. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle kan en anta at det ville vært større motstand mot nedleggelsen av Trengereid stasjon i Bergen kommune. Det er heller ikke unaturlig at Vaksdal kommune hadde sørget for at den eksisterende jernbanetraseen ble regulert inn som gang- og sykkelvei som del av fellesprosjektet¹⁵³. Dette ble utredet i tråd med planprogrammet, men ikke videreført i planforslaget. Begge disse

¹⁵³ Rokkan, A. (2019): Vil gjøre denne gjengrodde toglinjen til Vestlandets nye turistmagnet. *Bergens Tidende*, 20.12.2019.

eksemplene ville påført prosjektet betydelige ekstrakostnader. Her kan en anta at kommunene ville foreslått disse løsningene, og dermed vedtatt et planforslag staten ikke kunne godta.

Ulempen med slike tilleggsutredninger og alternative løsninger er at det gjerne er tiltak som transportetatene ikke ønsker, fordi det koster mer. Og da kan transportetatene fremme innsigelser, som krever ytterligere saksbehandling som påvirker planleggingstiden. Samtidig svekker dette argumentet tilliten til lokaldemokratiet. For det er planprogrammet som avgjør hvilke alternativer som skal utredes, og som danner premisset for den videre planleggingen. Hensikten er å få en tidlig bindende avklaring på hva som skal utredes, som gir en sikkerhet mot å rykke tilbake til start. Disse utredningene i planprogrammet må også ligge innenfor regjeringens konseptvalg fra konseptvalgutredningen. Står ikke alternativet i det godkjente planprogrammet, bør transportetatene være tydelig på dette til kommunen. Det er alltid konsekvenser om en skal utrede forhold som ikke inngår i planprogrammet og dermed heller ikke i konseptvalget. Det vil kreve endring av planprogrammet, med de kravene som gjelder for ny høring og ny fastsettelse av planprogrammet. Slike tilleggsutredninger vil dermed påvirke planleggingstiden vesentlig. Er kommunene tydelig innforstått med disse konsekvensene når de fremmer alternative løsninger eller krever ytterligere utredninger, kan det tenkes at kommunenes forslag faktisk har noe for seg. Det er tross alt kommunen som kjenner de lokale forholdene best. Men det er heller ikke utenkelig at kommunen foreslår nye utredninger for å trenere prosessen. Særlig i tilfeller der prosjektet i seg selv ikke er ønskelig, eller at løsningene oppleves som negative for kommunen. Da kan statlig plan være et viktig verktøy for å skjære gjennom en beslutning av nasjonal betydning.

Ved statlig plan er kommunene redusert til en høringspart. Det er forskjell på å være en høringspart og å ha myndigheten til å vedta og bestemme innholdet i en arealplan. Hallås (2019) fant i sin masteroppgave at selv om kommunene kun var en høringspart, ble likevel høringsuttalelsene fra kommunene vektlagt høyere enn en tilfeldig høringsuttale. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har SVV og Bane NOR lyttet til Vaksdal kommune sine ønsker om alternativ trase via Tolåsen, og utredet dette på lik linje med det opprinnelige trasealternativet. En av informantene uttalte også at kommunen opplevde å bli hørt og lyttet til av transportetatene. Det gjenstår å se om SD som har budsjettansvaret og prosjekteierskapet tilrår planmyndigheten å følge kommunens ønsker, og om planmyndigheten tilrår det eller ikke.

Det er ikke kun kommunale myndigheter som mister makt i statlige planer. Også regionale myndigheter og statens lokale representant i fylket, Statsforvalteren, mister makt ved at de ikke lenger kan fremme innsigelser i plansaker hvor deres myndighetsområder berøres. Høringsuttaler til statlige planer behandles av planmyndigheten med bakgrunn i transportetatenes tilrådning. Dersom

høringsuttalen gjelder viktige nasjonale eller regionale hensyn som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i planforslaget, må KMD selv ta initiativ til å involvere relevante departement eller direktorat for å vurdere uttalen. KMD kan da vurdere å kreve endring i planforslaget eller ikke ta uttalen til følge. Fra en av informantene kom det frem at departementet har interne rutiner for å behandle disse uttalelsene. Men dersom det hadde vært en innsigelse til en ordinær plansak, behandles innsigelsen først av kommunen. Dersom kommunen velger å ikke ta innsigelsen til følge, skal innsigelsen gjennom meglings hos Statsforvalteren. Dette går frem av PBL § 5-4. Fører ikke meglings fram, og det fremdeles ikke oppnås enighet, går innsigelsen til KMD som øverste planmyndighet. KMD avgjør endelig om innsigelsen skal tas til følge og planen endres, eller ikke. Innsigelsen går dermed gjennom et formelt, lovpålagt spor, som sikrer at innsigelsen får en grundig avveining før endelig avgjørelse. Det gir en sikkerhet for at viktige hensyn og interesser i arealplanleggingen blir tilstrekkelig ivaretatt. KMD har interne rutiner for behandling av høringsuttalelser, men de har ikke det formelle sporet som innsigelser etter det ordinære plansystemet følger. Dette gir mindre tyngde i behandlingen av innsigelser og kan medføre at viktige hensyn og interesser ikke blir like godt ivaretatt ved statlige planer.

Flere har vist til at det ved planlegging av store samferdselsprosjekter ofte er en ubalanse i styrkeforholdet mellom kommunene og tiltakshaveren, og mellom de ulike kommunene som berøres av samferdselstiltaket. Dette kan føre til at små kommuner i mindre grad får ivaretatt sine interesser og behov. Planressursmessig blir Vaksdal kommune liten sammenlignet med både prosjektorganisasjonen til K5-prosjektet og med Bergen kommune. Dette kan det være en fordel ved statlig plan. Kommuner med få planressurser trenger ikke å bruke verdifull tid til å sette seg inn i plandokumentene og forberede sak for politisk vedtak. Da kan heller KMD gjøre planbehandlingen og vedtakene. En av informantene meddelte at det faktisk kun er 4 årsverk hos KMD som arbeider med statlige planer. Informant A uttrykte også at KMD ikke var rigget til å behandle statlige planer. Det kan tenkes at dette er knyttet til ressursituasjonen. Det er påfallende at regjeringen ønsker at flere samferdselsprosjekt gjennomføres som statlig plan samtidig som det ikke har blitt tillagt flere ressurser i staten for å håndtere planmengden. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har det likevel ikke vært KMD som har brukt unødvendig lang tid. Da de omsider formelt mottok planprogrammet, brukte de kun 1 måned på å godkjenne det.

Uavhengig om kommunene får den løsningen de ønsker i statlige planer, mister de likevel makt når de ikke lenger er planmyndighet. Refleksjonene rundt denne maktreduksjonen blir kanskje ikke så tydelig når prosjektet er svært etterlengtet og ønsket. I fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle viser informantene til at de berørte kommunene har blitt hørt og involvert i stor grad foreløpig i planprosessen. SVV og Bane NOR har informert og involvert kommunene godt og tatt deres

synspunkter til følge. Det gjenstår å se om staten, som har beslutningsansvaret, tar like mye hensyn til kommunene som transportetatene har gjort.

6.4 Hovedproblemstilling: Fører statlig plan til mer effektiv planprosess og bedre måloppnåelse?

For de riktige prosjektene kan bruken av statlig plan bidra til mer effektive planprosesser, noe gjennomgangen av empirien viste. Informant A beskrev det: «*Sånn sett er det greit å ha den ventilen, for å i det hele tatt få gjennomført sånne planer som har en slik karakter at det ikke er hensiktsmessig med kommunale (ordinære) planer*». Dette gjelder særlig prosjekter som har ordene uenighet eller konflikter tilknyttet seg, som også går igjen i 4 av de 5 offisielle kriteriene for bruk av statlig plan. For store samferdselsprosjekt som går over mange kommuner, kan det være ineffektivt å splitte opp planarbeidet i mindre parseller tilpasset de enkeltes kommunes areal. Kommunene må enes om hvor traseen skal gå og må fatte vedtakene som behøves underveis. Dette kan være utfordrende, særlig dersom kommunene ikke er enige om løsning eller ikke ønsker prosjektet i like stor grad. Da kan prosjektene kjøre seg fast lokalt. De involverte kommunene har kanskje ikke kapasitet og kompetanse til å drive slike store planprosesser, noe som også kan påvirke effektivitet. I tillegg kan kommunen foreslå fordyrende alternativer eller kreve ytterligere utredninger, som både tar tid og ressurser. I store samferdselsprosjekter vil det være vanskelig å unngå at viktige nasjonale og regionale interesser ikke blir negativt berørt. Det er utfordrende å avveie hvilke interesser som skal ivaretas og hvilke interesser en aksepterer blir negativt berørt. Her vil sektormyndighetene kjempe for sine saksområder, og de kan fremme innsigelser til planforslaget. Å behandle og avgjøre innsigelser tar, som nevnt i teorikapitlet 4.1, tid og kan påvirke planleggingstiden betydelig. Dette er eksempler på prosjekter hvor statlig plan *kan* bidra til at prosessene går mer effektivt.

Selv om virkemiddelet statlig plan er nyttig og viktig å ha tilgjengelig, viser empirien at det også er negative sider ved bruk av statlig plan. Statlig planlegging er ikke et demokratisk gode, men en sentralisering av planoppgavene. Dersom den statlige planen har løsninger kommunen ikke ønsker, kan dette være svært inngripende for de som berøres av plantiltakene. Lokalpolitikernes roller svekkes, fordi det er stor forskjell mellom det å ha en beslutningsmyndighet og det å være høringspart på lik linje med andre høringsparter. Statlige planer kan gi dårligere koordinering med den lokale planleggingen. Dersom kommunene fremmer ønske om å flytte traseen av lokale hensyn, kan staten avgjøre at traseen ikke flyttes. Dette kan medføre at eksisterende og nye planer for lokalsamfunnet må endres. Når kommunen ikke selv tar de vanskelige beslutningene og avveiningene av planhensyn, kan kommunene også miste eierskapet og den lokale forankringen til prosjektet.

I drøftingen blir det også vist til at høringsuttaler i statlige planprosesser behandles av KMD gjennom interne rutiner. Dersom disse høringsuttalelsene har karakter tilsvarende innsigelser i ordinære planer, har ikke KMD like gode rutiner og ingen formelle prosesser å behandle uttalelsene etter. Det formelle sporet en innsigelse følger i de ordinære prosessene gir ikke bare forutsigbarhet, men også større legitimitet til den endelige avgjørelsen. Manglende formelle og trinnvise prosesser på håndtering av innsigelser, kan føre til at enkelte hensyn ikke blir like godt ivaretatt eller tilstrekkelig vurdert. Dette kan ha betydning for måloppnåelsen for det enkelte prosjektet.

Effektivitet i planleggingen påvirkes også av hvor ønsket prosjektet er for de berørte kommunene, og hvor mye oppmerksomhet og eierskap prosjektet får både lokalt, regionalt og nasjonalt. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle viser empirien og drøftelsen ovenfor at de berørte kommunene og fylkeskommunen sterkt ønsker dette prosjektet og prioriterer det høyt. Det er på statlig nivå dette prosjektet trenger å få stor oppmerksomhet i konkurranse med andre nasjonale samferdselsprosjekter. Når staten selv er beslutningsmyndighet også etter PBL, får de enda flere anledninger til å ha kostnadskontroll og uhemmet kunne kreve ytterligere utredninger av kostnader og mulige sparetiltak. Dette har beviselig ført til lenger planleggingstid. Måloppnåelsen ville trolig vært bedre, når det gjelder gang- og sykkeltilbudet, dersom planprosessen hadde vært ordinær.

Det er to sentrale situasjoner som negativt har påvirket effektiviteten i den statlige planen for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle:

- Økt kostnadsfokus
- Ineffektiv tjenestevei for kommunikasjon

Fokuset på kostnader ser nå ut til å ha blitt viktigere enn rask planleggingstid, men dette var også et viktig mål for prosjektet. Selv om de totale kostnadene har økt fra konseptvalgutredningen og frem til fastsatt styringsmål, kan en likevel si at måloppnåelsen for kostnadseffektivitet har vært god for prosjektet. Kostnadsøkningen har lagt godt innenfor usikkerhetsnivået på +-40 % som kostnadsoverslaget i konseptvalgutredningen ble gitt med. For effektiviteten i planleggingen handler også om økonomisk forutsigbarhet, ettersom store samferdselsprosjekter er avhengig av å bli prioritert i NTP som avgjøres politisk.

For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har likevel det kostnadsfokuset bidratt til å forlenge planleggingstiden, noe som negativt påvirker effektiviteten. Dette går frem av de nye kravene til styringsmål og endringslogg i rundskriv r-108/19, hvor staten underveis i planprosessen selv har påført seg nye krav som har forlenget planleggingstiden. At fokuset på kostnader nå har blitt viktigere enn planleggingstid blir også nevnt av flere av informantene. Det fremstår som at statlig plan i dette fellesprosjektet er brukt som virkemiddel for å ha bedre kostnadskontroll i

planprosessen. Det forståelig at oppmerksomheten på kostnader må og skal være store i større samferdselsprosjekt. Det er statlige midler som skal brukes, og det er viktig å ha et grundig beslutningsgrunnlag for å vite på hva og hvordan midlene skal disponeres. Prosjektet kan ikke gjennomføres uten statlige bevilgninger, som ikke kan komme uten at det er statlig investeringsvilje. Dette handler igjen om politiske prioriteringer og ønsker. Det er heller ikke hensiktsmessig å haste planprosessen dersom prosjektet likevel ikke prioriteres i NTP, grunnet manglende politisk prioriteringsvilje. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har nok dette vært en stor del av bildet underveis i planleggingen. Nå har imidlertid prosjektet blitt prioritert i forslag til ny NTP (2022-2033), noe som tilsier at det foreligger statlig investeringsvilje. Det er samme departement som har jobbet frem forslaget til ny NTP som nå ikke oversender planforslaget til planmyndigheten. Dette er ikke effektivt.

Tjenesteveien for kommunikasjon, og rollen de ulike aktørene i planprosessen har, ser også ut til å være ineffektiv slik prosessen med fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har vært til nå. Viktige plandokument når ikke frem til planmyndigheten, fordi de stoppes underveis langs kommunikasjonslinjen. Det oppleves at denne tjenesteveien for kommunikasjon bidrar til en ansvarsapulverisering, fordi ingen av aktørene ser ut til å ta det fulle ansvaret for planprosessen. Det påvirker effektiviteten. Det er i teorien planmyndigheten som er den egentlige kontrolløren som skal påse at kravene til utredninger, medvirkning og prosess er riktig utført. Og som skal ta de endelige beslutningene til valg av løsning og innhold basert på nasjonale interesser og hensyn. Dette er ikke rollen til hverken direktoratene eller SD. Det er lite hensiktsmessig at de skal ha planforslaget for kontroll, med mindre det er kostnader som på nytt skal kontrolleres. Dersom det er årsaken, fremstår også dette som unødvendig byråkratisk i den forstand at det ble gjennomført en svært omfattende kostnadskontroll i perioden 2018-2020 for dette prosjektet. Det er også underlig at SD prioriterer prosjektet i NTP, samtidig som de nedprioriterer behandlingen av planforslaget.

I ordinære planprosesser for store samferdselsprosjekter er det også transportetatene som utarbeider plangrunnlaget og fremmer forslag til reguleringsplan, men den såkalte tjenesteveien for kommunikasjon er enklere. Ettersom kommunene har større ansvar som planmyndighet får kommunene større eierskap og forankring til prosjektet, og kommunene er mer direkte involvert underveis i planprosessen.

Det er vanskelig å sammenligne statlig plan og ordinær planprosess i utgangspunktet, for ingen prosjekter eller kommuner er like. Og selv om det kan tyde på at planprosessen for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har vært mindre effektiv fordi den er statlig, kunne det også vært andre forhold i en ordinær planprosess som også ville ha bidratt til ineffektivitet. I andre prosjekt med andre

problemstillinger, som nevnt innledningsvis, kan derimot bruken av statlig plan ha påvirkning på planleggingstiden i positiv retning. Dette bør undersøkes videre.

Ettersom en ikke har sammenlignet flere statlige planprosesser, vil ikke drøftingen gå nærmere inn i for å sammenligne effektivitet og måloppnåelse i andre prosjekter. Men for casestudiet tyder det på at prosessen faktisk har vært mindre effektiv fordi planen er statlig. Og det er underlig at et så etterlengtet og ønsket prosjekt som fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle, ikke prioriteres høyere nasjonalt. Det er også underlig at samme departement som foreslår å prioritere K5 Arna-Stanghelle i første 6 års periode for ny NTP, også ser ut til å selv forårsake de største forsinkelsene i planprosessen. Hensynet til effektivitet i planprosessen har etter hvert blitt av marginal betydning, når det gjelder fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle.

7. Konklusjon

Har statlig plan ført til en mer effektiv planprosess og bedre måloppnåelse enn det en ordinær planprosess ville ha gjort? Det har vist seg utfordrende å finne et entydig svar på dette spørsmålet, og det er flere forbehold som må tas for å kunne forklare utfyllende på oppgavens problemstilling. Den statlige planprosessen for casestudiet fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle går mot slutten, og det vil aldri bli gjennomført en fullt ut sammenlignbar, ordinær, kommunal planprosess.

Reguleringsplaner er ferskvare, gjelder for et spesifikt avgrenset område og svarer ut særegne problemstillinger som vil kunne ha avgrenset overføringsverdi for andre prosjekt. Etersom denne oppgaven kun har sett på ett case, kan en i undersøkelser av andre case komme til ulikt resultat.

Staten har tatt avgjørelser for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle underveis i planprosessen, som har fått konsekvenser for både effektivitet og måloppnåelse. Da statlig plan ble valgt var prioriteringen at prosessen skulle gå raskt, og det ble besluttet å ta i bruk konkrete virkemidler for å tilrettelegge for en så effektiv planprosess som mulig. Underveis har denne prioriteringen blitt mer og mer ubetydelig, og til slutt falt ut som mål. Dersom effektiv planprosess fremdeles hadde vært et prosjektmål, ville måloppnåelsen for dette målet vært lavt. Måloppnåelsen ville trolig også vært bedre når det gjelder gang- og sykkeltilbud, dersom planprosessen hadde vært ordinær. Samtidig er kostnadseffektiv utbygging også et viktig mål for prosjektet, som kunne blitt noe påvirket av flere kostbare tiltak for gange- og sykkel.

Oppgaven har avdekket at mye tyder på at statlig plan for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle ble valgt uavhengig av de offisielle tildelingskriteriene, og heller valgt for å ha bedre kostnadskontroll. Kostnadsstyring har blitt hovedfokuset for planleggingen, og i tillegg bidratt til å forlenge planleggingstiden. Oppgaven foreslår derfor at staten evaluerer kriteriene for vurdering av statlig plan, og tilføyer et nytt kriterium om kostnadsstyring for prosjekter med store statlige investeringer. Dette vil ventelig kunne bidra til høyere grad av legitimitet ved bruk av statlig plan.

Oppgaven har funnet at statlig planlegging er minst like sårbar for politiske forhold som ordinær planlegging. For omfattende planprosesser som går over lang tid, kan politiske føringer og prioriteringer endres underveis. Opphold i en planprosess kan dermed gi en redusert forutsigbarhet i tillegg til at målet om realisering av prosjektet utsettes. Etersom planforslaget til fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har lagt ubehandlet hos SD i over 5 måneder uten kjent grunn, kan en også spørre seg om åpenhetskravet i loven er fulgt. Ordinære planprosesser etter PBL har en annen grad av forutsigbarhet fordi planen følger klare lokalpolitiske prosesser. Planene må eksempelvis ikke automatisk til kontroll hos SD, som strengt tatt ikke har en rolle i planleggingen etter PBL.

Prinsippet om at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som berøres av beslutningene, utfordres ved statlig plan. Det ser ut til at det er et skille mellom de generelle oppfattelsene av statlig plan, og de spesifikke knyttet til casestudiet. Dette prosjektet er svært etterlengtet og ønsket, noe som kan bety at refleksjonene knyttet til maktreduksjon hos kommunene ikke har vært gjenstand for mer inngående drøftelser. Det er reelt at kommunene mister makt ved statlig planlegging, men for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har oppgaven funnet at det i stor grad oppleves at lokale hensyn blir lagt til rette for foreløpig.

Bruk av statlig plan har i utgangspunktet gode forutsetninger for å være mer effektive enn ordinære planer. Det gir staten et friere handlingsrom og betydelig større kontroll, særlig i store samferdselsprosjekter. For fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle er det flere situasjoner i planprosessen som har vært tidsineffektive, fordi planen er statlig. De to mest sentrale situasjonene som har påvirket effektiviteten er det betydelige kostnadsfokuset og den omfattende tjenesteveien for kommunikasjon. Et eksempel på dette var planprogrammet. Dette var det første offentlige plandokumentet staten kunne knytte styringsmål til, noe som ga tilbakevirkende kraft og gjorde den til offer for den særlig lange prosessen med kostnadskontroll. Slik prosessen i fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har vært til nå, er det lite som tyder på at bruken av statlig plan har bidratt til mer effektiv planprosess.

8. Sluttkommentar

I sluttfasen av dette arbeidet sitter jeg igjen med en større forståelse av de krevende og komplekse forholdene rundt samferdselsplanlegging, som i starten opplevdes kompleks og uoversiktlig.

Utgangspunktet for valg av tema var å undersøke en prosess for et av Norges viktigste samferdselsprosjekt, som gjennom medieoppslag fremstilles som unødvendig lang. Basert på mitt personlige engasjement til temaene prosess, lokaldemokrati, plansystem og politikk, falt temaet og problemstillingen helt naturlig, og interessene har bare økt gjennom dette arbeidet.

Alle samferdselsprosjekt er i seg selv unike, da de løser forskjellige behov og har ulike problemstillinger og hensyn å ta stilling til. Prosjektet som er undersøkt er fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle. Gjennomføring av fellesprosjektet vil ikke bare korte ned reisetiden mellom Oslo og Bergen, men også sterkt bidra til en tryggere og mer forutsigbar reise for både persontrafikk og gods. Prosjektet er helt unikt gjennom den enkle løsningen for vei og bane i ett tunellsystem. Dette har skapt store synergier mellom vei og bane, enorme kostnadsbesparelser og ikke minst gjør denne fellesløsningen prosjektet til Norges største tunellprosjekt.

Selv om en sammenlignende studie ville gitt større grad av validitet til funnene og konklusjonen, viser dette casestudiet at det er en rekke forhold ved bruk av statlig plan som bør undersøkes nærmere og utvikles mer. Funnene knyttet til det omfattende fokuset på kostnader, ville muligens ikke vært så fremtredende i andre prosjekt hvor kun én transportsektor var representert. Når det er et fellesprosjekt for både vei og bane, gir det andre utfordringer som kanskje andre statlige planprosesser ikke vil ha i samme omfang. Den bakenforliggende utfordringen ved at prosjektet i seg selv er analysert som samfunnsøkonomisk ulønnsomt, har kanskje også bidratt til å forsterke kostnadsfokuset.

Med den tidsbruken som den statlige planen for fellesprosjektet K5 Arna-Stanghelle har hatt til nå, vil det bli interessant å følge videre tidsbruk på resterende arbeid frem mot byggestart. SVV og Bane NOR har til nå levert i tråd med fremdriftsplanen for planarbeidet. Det er likevel mye som gjenstår frem til planlagt byggestart i 2024. Det skal lages byggeplaner med prosjektering av både vei og bane. Det skal utarbeides, behandles og vedtas bompengeproposisjon. Det skal etableres en byggherreorganisasjon, det skal gjennomføres grunnverv og det skal gjennomføres omfattende offentlige anskaffelsesprosesser for både rådgivere og entreprenører. Hvis departementet bruker like lang tid på de gjenstående planprosessene, vil målet om byggestart i 2024 vanskelig la seg realisere.

Funnene som denne oppgaven har avdekket, reiser flere spørsmål som ville ha vært interessant å undersøke nærmere. Noen av disse spørsmålene blir nevnt i oppgaven, men er ikke problematisert nærmere på grunn av oppgavens avgrensning. Slike spørsmål kan være:

- Ettersom transportplanleggingen tidligere var mer sektor- og særlovsstyrt, ligger det da en forventning om at transportplanleggingen fremdeles er mer frisluppen fra annen type planlegging i kommunene?
- Når KMD, som er planmyndighet, sitter så langt unna de som berøres av beslutningene, klarer KMD å gjøre tilstrekkelige avveininger av lokale forhold, eller stoler de i for stor grad på de statlige transportetatenes tilrådninger?
- Hvorfor påvirkes planprosessene i så stor grad av SD sin behandling, og hvorfor må planmyndigheten ha en tilråding fra SD når SD i utgangspunktet ikke har en rolle etter PBL?
- Ettersom ingen av de offisielle kriteriene ser ut til å passe det prosjektet som er undersøkt, ligger det flere underliggende motiver hos staten for bruk av statlig plan?
- Prosjektet, som er undersøkt, er samfunnsøkonomisk ulønnsomt ifølge KS1 og konsekvensutredningen til planforslaget. Det vil si at det forventes at prosjektet vil koste mer enn det gir tilbake til samfunnet. Er det noe galt med disse analysene som resulterer i at et prosjekt som forbedrer og sikrer østgående transportkorridor ut fra Bergen, og øker tilgjengeligheten mellom Norges to største byer, blir samfunnsøkonomisk ulønnsomt? I slike samfunnsøkonomiske analyser blir eksempelvis ikke viktige hensyn som samfunnssikkerhet og beredskap, klima og naturmangfold gitt særlig verdi. Dette gir en ubalanse i hvilke prosjekter som foreslås prioritert. Her burde en fra et helhetlig samfunnsperspektiv vurdert kriteriene bak disse samfunnsøkonomiske analysene.

Kilder

- Bane NOR (2017): *Håndbok for offentlig plan og teknisk hovedplan*. STY-600937. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/elkraft/veileder/STY-600937.pdf> (Hentet 19.05.2021).
- Bergen kommune (2016): *Konseptvalg for jernbane og E16 Arna-Stanghelle*. Referanse nr.: 201536540-3. Byrådsavdeling for byutvikling.
- Bergen kommune (2020): Høringsinnspill til Nasjonal transportplan, ettersendelse av vedtak i Bergen bystyre. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8096e16e07c94d39baaa3d20ced6c26a/bergen-8-juni-2020.pdf> (Hentet 10.05.2021).
- Bergens Næringsråd (2021): *Bergensregionen trenger K5*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen-chamber.no/nyheter/siste-nytt/2021/02/bergensregionen-trenger-k5/> (Hentet 13.04.2021).
- Bernard H.R. (2011): *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*. Plymouth. AltaMira Press.
- Departementene (2013): *Effektivisering i planleggingen. Raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*. Rapport. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/effektivitet-i-planleggingen/id735746/> (Hentet 15.05.2021).
- Dalland (2007): *Metode- og oppgaveskriving for studenter*. 4. utgave. Oslo. Gyldendal akademisk Forlag.
- Finansdepartementet (2019): *Kvalitetssikring av konseptvalg*. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-konseptvalg-ks1/id2523901/> (Hentet 08.05.2021).
- Forum nye Bergensbanen (2021): *Formål*. Tilgjengelig fra: <https://nyebergensbanen.no/> (Hentet 19.05.2021).
- Føllesdal, D. Walløe, L. og Elster, J. (1984): *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Gillesvik, K. (2015): Ny vei og bane til Voss kan få byggestart i 2021. *Bergens Tidende*, 08.12.2015. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/wveL1/ny-vei-og-bane-til-voss-kan-faa-byggestart-i-2021> (Hentet 08.05.2021).
- Hallås, R.V. (2019): *Kommunenes rolle ved bruk av statlig arealplan*. Masteroppgave. Norges miljø- og biovitenskaplige universitet.
- Hansen, T. (2019): *Lokaldemokrati*. Det store norske leksikon på snl.no. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/lokaldemokrati> (Hentet 02.04.2021).
- Informant A, B, C, D og E.
- Jernbaneverket (2014): *Ringeriksbanen og E16 Skaret-Hønefoss: Muligheter for felles korridor for jernbane og veg*. Silingsrapport 1/4. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/delrapport-1-ringeriksbanen-og-e16-2014-06-13.pdf> (Hentet 21.04.2021).

Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen (2017): *E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle. Forprosjekt med siling*. Tilgjengelig fra:

https://www.vegvesen.no/attachment/2071919/binary/1251620?fast_title=Silingsrapport+E16+og+Vossebanen+Arna%E2%80%93Stanghelle+%2812+MB%29.pdf (Hentet 08.05.2021).

Jernbaneverket og Statens vegvesen (2014): *KVU Voss-Arna. Konseptvalutgreiing for transportløsning veg/bane*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Konseptvalgutredning-KVU-for-Voss---Arna/id754288/> (Hentet 16.05.2021).

Jernbanedirektoratet: *Sammensetningen av jernbanen i Norge*. Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/jernbanesektoren/> (Hentet 20.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Revidert utgave 2020. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/> (Hentet 08.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Veileder. Kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2845096/> (Hentet 08.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/> (Hentet 08.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Reguleringsplanveileder*. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/> (Hentet 08.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Nasjonale føringer og planoppgaver*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/plansystem-prosess/nasjonale-planoppgaver/id2835787/?expand=factbox2836120> (Hentet 05.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2014): *Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt*. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/effektivisering-av-planprosesser-for-store-samferdselsprosjekt/id2414122/> (Hentet 08.05.2021).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Kommunal planlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/kommuneplanlegging/id418034/> (Hentet 13.04.2021).

Kolbeinstveit, L. (2019): *Hva er effektivitet?* Civita. Tilgjengelig fra: <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-effektivitet> (Hentet 09.04.2021).

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo. Gyldendal akademiske forlag.

LeCompte, M.D. og Goetz, J.P. (1982): *Problems of Reliability and validity in Ethnographic Research*. Review of Educational Research. DOI: 10.2307/1170272

Meld.St.26 (2012-2013): *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo. Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-26-20122013/id722102/> (Hentet 15.05.2021).

Meld.St.33 (2016-2017): *Nasjonal transportplan 2018-2029*. Oslo. Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/> (Hentet 08.05.2021).

Meld.St.20 (2020-2021): *Nasjonal transportplan 2022-2033*. Oslo. Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20202021/id2839503/> (Hentet 08.05.2021).

Nord, B.A. og Andersson, A. (2019): Neste gang kan det være en buss, en barnefamilie eller meg som blir tatt av skred på E16. *Bergens Tidende*, 20.04.2019. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/opEJMa/neste-gang-kan-det-vaere-en-buss-en-barnefamilie-eller-meg-som-blir> (Hentet 29.03.2021).

Pedersen et.al. (2018): *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utgave. Oslo. Universitetsforlaget.

Rolstadås, A. (2020): *Mål (prosjektledelse)*. Store Norske Leksikon på snl.no. Tilgjengelig fra: https://snl.no/m%C3%A5l_-_prosjektledelse (Hentet 18.05.2021).

R-108/19: *Rundskriv om Statens prosjektmodell. Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Oslo. Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2019.pdf (Hentet 08.05.2021).

H-2/14: *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/> (Hentet 18.05.2021).

T-1057 (1994): *Riks- og fylkesveger. Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven*. Retningslinjer. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1057-riks-og-fylkesveger/id107727/> (Hentet 18.05.2021).

Regjeringspartiene (2019): *Granavolden-plattform. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/> (Hentet 08.05.21).

Riksrevisjonen (2019): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. Dokument 3:4 (2018-2019). Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-a-redusere-planleggingstiden-for-store-samferdselsprosjekter/> (Hentet 19.05.2021).

Rokkan, A. (2019): Vil gjøre denne gjengrodde toglinjen til Vestlandets nye turistmagnet. *Bergens Tidende*, 20.12.2019. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/MR2gvr/vil-gjoere-denne-gjengrodde-toglinjen-til-vestlandets-nye-turistmagnet> (Hentet 02.05.2021).

Rørros kommune (2019): *Jubileumsår Småsetran 26. og 27. august*. Tilgjengelig fra: <https://roros.kommune.no/aktuelt/nyheter/jubileumsseminar-smasetran-26-og-27-august/> (Hentet 20.05.2021).

Samferdselsdepartementet (2012): *Effektivisering av planprosessene i store samferdselsprosjekter*. Oslo. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/rapporter_og_planer/2012/effektiveplanprosesserapril2012.pdf (Hentet 08.05.2021).

Samferdselsdepartementet (2015): *Vossebanen og E16 Arna-Voss – fremtidig strategi for utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/voss-arna-regjeringa-legg-opp-til-ambisiosutbygging-av-veg-og-bane/id2466278/> (Hentet 08.05.2021).

Samferdselsdepartementet (2016): *Konseptvalg for jernbane og E16 Arna-Stanghelle – Bruk av statlig plan*. Oslo.

Samferdselsdepartementet (2019): *Ny modell for prosess og organisering av arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/sd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2019/ny-modell-for-prosess-og-organisering-av-arbeidet-med-nasjonal-transportplan-2022-2033/id2625689/ (Hentet 18.05.2021).

Samferdselsdepartementet (2019): *Nasjonal transportplan 2022-2033. Oppdrag 4 Analyseverktøy og forutsetninger for samfunnsøkonomiske analyser*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/sd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2019/nasjonal-transportplan-20222033-oppdrag-4/id2644089/ (Hentet 18.05.2021).

Samferdselsdepartementet (2020): *NTP 2022-2033: Oppdrag og svar*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/ntp-2022-2033-i-arbeid-ny/nasjonal-transportplan-2022-2033---i-arbeid/oppdrag-til-virkomhetene/id2643273/?expand=factbox2679701> (Hentet 18.05.2021).

Samferdselsdepartementet (2020): *Ansvarsområder for Samferdselsdepartementet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/ansvarsomraader/id796/> (Hentet 20.05.2021).

Stanghelleseminaret (2021): *Stanghelleseminaret. K5 – banar veg for utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.stanghelleseminaret.no/> (Hentet 08.05.2021).

Statens vegvesen (2020): *E16 og Vossebanen. Oversending av planprogram etter møte med KMD og SD*. Saksnr. MIME 2015/250620-145.

Statens vegvesen (2020): *Forslag til statlig reguleringsplan for Vossebanen og E16 Arna –Stanghelle*. Saksnr. MIME 20/857-51.

Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planomtale med konsekvensutgreiing. E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle*. Saksnr. MIME 20/857-51.

Statens vegvesen og Bane NOR (2020): *Planprogram. Fellesprosjektet E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle. Statleg reguleringsplan med konsekvensutgreiing*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/3088366/binary/1384671?fast_title=Fastsett+planprogram+E16+og+Vossebanen+Arna-Stanghelle+09.11+2020.pdf (Hentet 08.05.2021).

Statens vegvesen og Bane NOR (2018): *Oppsummering av merknader til forslag til planprogram*. Tilgjengelig fra:

https://www.vegvesen.no/_attachment/3088371/binary/1384673?fast_title=Oppsummering+av+merknader+til+planprogram+E16+og+Vossebanen.pdf (Hentet 16.05.2021).

Statens Vegvesen og Bane NOR (2020): *Prosjektoptimalisering og forslag til styringsmål*. Saksnr. MIME 20/857-22

Statens vegvesen (2021): *KVU –Konseptvalgutredning*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/kvu> (Hentet 08.05.2021).

Statens vegvesen (2020): *Konseptvalgutredning (KVU) og KS1*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/konseptvalgutredninger-kvu-og-ks1> (Hentet 21.05.2021)

Statens vegvesen (2012): *Effektivisering av planlegging. Forprosjekt*. Rapport nr. 88. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/329189/binary/575376?fast_title=Effektivisering+av+planlegging+-+rapport+10.04.12.pdf (Hentet 15.05.2021).

Statens vegvesen (2020): *E16 og Vossabanen Arna-Stanghelle. Fakta*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e16banearnastanghelle/fakta> (Hentet 28.03.2021).

Statens vegvesen (2021): *E16 og Vossebanen Arna-Stanghelle. Framdrift*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e16banearnastanghelle/fremdrift> (Hentet 20.05.2021).

Statens vegvesen (2021): *Nasjonal transportplan (NTP)*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan> (Hentet 18.05.2021).

Statens vegvesen (2020): *Nasjonal transportplan 2022-2033*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/nasjonal-transportplan-2022-2033> (Hentet 18.05.2021).

Statens vegvesen (2020): *Kommunedelplan med konsekvensutredning*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/kommunedelplan-med-konsekvensutredning> (Hentet 17.04.2021).

Statens vegvesen (2020): *Reguleringsplan*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Reguleringsplan> (Hentet 17.04.2021).

Statens vegvesen (2021): *Styring av vegprosjekter*. Håndbok R760. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/614446/ (Hentet 08.05.2021).

Statens vegvesen (2019): *Veileder bompengeprosjekter*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/nasjonalt/bompenger-fra-a-til-a> (Hentet 20.05.2021).

Statens vegvesen (2021): *Klar oppmoding frå ministeren: Hald fram med arbeidet*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e16banearnastanghelle/nyhetsarkiv/mote-pa-voss-kor-er-prosjektet-no-klar-oppmoding-fra-ministeren-hald-fram-med-arbeidet> (Hentet 08.05.2021)

Stortinget (2021): *Skriftlig spørsmål fra Helge André Njåstad (FrP) til Kommunal- og moderniseringsministeren*. Dok.nr.15:1861 (2021-2021). Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=84420> (Hentet 08.05.2021)

Strand (2018): *Statlig plan i vegsektoren - intensjoner og realiteter*. Kart og Plan, volum 78.

Terramar AS og Oslo Economics (2014): Kvalitetssikring (KS1) av KVU for Voss-Arna. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kvalitetssikring-ks1-av-kvu-for-voss--arna/id2358359/>

Troye, S.V. (1994): *Teori og forskningsevaluering: Et kritisk realistisk perspektiv*. Oslo. Tano Aschehoug.

Van Nes, A. (2018): *The explanatory power of Space Syntax and Urban Morphology. The application of modal logics for theory building*. Departement of Civil Engineering, University College Bergen.

Van Nes, A (2020): Hva er god teori og god forskning? MOA256 Vitenskapsteori og metoder. Bergen: Høgskulen på Vestlandet. Tilgjengelig fra:

<https://hvl.instructure.com/courses/13351/files/folder/Forelesninger?preview=994760> (Hentet 19.05.2021).

Vaksdal kommune (2016): *Uttale om utfordringar knytt til statleg plan og planframdrift for linjeføring K5 Arna-Stanghelle*.

Vestland fylkeskommune (2020): *NTP 2022-2033 – Innspel til prioriteringar frå Vestland fylkeskommune*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8096e16e07c94d39baaa3d20ced6c26a/vestland-fylkeskommune.pdf> (Hentet 10.05.2021)

Yin, R.K. (2014): *Case study research. Design and methods*. Second edition. Thousand Oaks. Sage Publications.

Lover, forskrifter og forarbeider

Grunnloven (1814): Kongerikets Noregs grunnlov. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn> (Hentet 08.05.2021).

Plan- og bygningsloven (2008): *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (Hentet 08.05.2021).

Plan- og bygningsloven (opphevet) (1985): *Lov om plan- og bygningslov*. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/1985-06-14-77> (Hentet 15.05.2021).

Bygningsloven (opphevet) (1965): *Bygningslov*. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1965-06-18-7?searchResultContext=3086&rowNumber=6&totalHits=1843> (Hentet 15.05.2021).

Veglova (1964): *Lov om vegar*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23> (Hentet 19.05.2021).

FOR-2013-12-13-1455: *Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelingen mellom departementene*. Oslo. Statsministerens kontor. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/DEL/forskrift/2013-12-13-1455> (Hentet 15.05.2021).

Forskrift om konsekvensutredninger (2017): *Forskrift om konsekvensutredninger*. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854> (Hentet 08.05.2021).

FOR-2014-09-26-1222: *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Oslo. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (Hentet 08.05.2021).

NOU 1983:15: *Planlov*. Oslo. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-1983-15> (Hentet 08.05.2021).

NOU 1987:21: *Samordning av lover om arealdisponering*. Oslo. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154644-nou1987-21.pdf> (Hentet 08.05.2021).

NOU 2001: 7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning. Oslo. Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/sec3?q=Forsinkelsesrente> (Hentet 19.05.2021).

Ot.prp.nr.32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>. (Hentet 08.05.2021).

Innst.S.nr.203 (2006-2007) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og kommunikasjonskomiteen*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2006-2007/inns-200607-203.pdf> (Hentet 08.05.2021).

Vedlegg:

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 2: Informasjonsskriv med samtykkeerklæring

Vedlegg 3: Intervjuguiden

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Statlig planprosess

Referansenummer

991310

Registrert

13.01.2021 av Lise Marie Laskemoen - 116183@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for ingeniør- og naturvitskap / Institutt for byggfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Connie Harriet Kapstad Reksten , connie.harriet.reksten@hvl.no, tlf: 55587572

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Lise Marie Laskemoen, lisemariel@gmail.com, tlf: 97772250

Prosjektperiode

04.01.2021 - 23.07.2021

Status

03.02.2021 - Vurdert

Vurdering (1)

03.02.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 03.02.2021 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 23.07.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Zoom er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Fører statlig plan til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse? Et casestudie av planarbeidet til fellesprosjektet K5, E16 og Vossabanen, Arna - Stanghelle»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke om statlige planprosesser gir mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er en masteroppgave hvor formålet med oppgaven er å finne svar på om statlig plan er mer effektivt i form av tidsbesparende, og om statlig planprosess gir bedre måloppnåelse. For å gå i dybden på tema vil jeg bruke fellesprosjektet K5, E16 og Vossabanen mellom Arna i Bergen og Stanghelle i Vaksdal (K5-prosjektet), som casestudie. Dette er en statlig reguleringsplan, hvor planprogrammet nylig er vedtatt, samtidig som forslaget til reguleringsplan også nylig er levert for 1. gangs behandling. Forskningsspørsmålene som skal analyseres er;

1. Passer K5-prosjektet de kriteriene som settes ved valg av statlig plan?
2. Har prosessen med statlig plan vært mer effektiv (tidsbesparende) i prosessen til nå?
3. Kunne prosjektet vært gjennomført raskere med bruk av ordinær planprosess?
4. Har statlig plan svekket planleggingens legitimitet, jf. at planleggingen ikke lenger gjøres på lavest mulig forvaltningsnivå og med utstrakt bruk av lokalkunnskap?

Oppgaven vil søke å forstå hvorfor statlig planprosess anses som mer effektivt enn ordinær planprosess. Her vil jeg foreta dokumentstudier av statlig plan generelt, og casestudie av K5-prosjektet spesielt. Som del av oppgaven er det også ønskelig å foreta intervjuer som kan bidra til å gi et bredere bilde av planprosessen ved statlig plan.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen på Vestlandet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du har erfaring/kompetanse fra statlige planprosesser generelt og/eller K5-prosjektet spesielt. Ønsker å intervju sentrale aktører fra Bane Nor, Statens vegvesen, kommuner, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Jeg ser for meg å intervju 5-6 personer totalt.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et intervju. Intervjuet baserer seg på intervjuguide som du mottar på forhånd. Intervjuet vil vare i ca. 30-45 minutter. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet. Intervjuet vil foregå på teams eller lignende virtuelt møterom.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Dette vil ikke påvirke ditt forhold til arbeidsplassen/arbeidsgiver.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det vil kun være behandlingsansvarlig institusjon med veileder og student som har tilgang til opplysningene. Navn og kontaktopplysninger erstattes med en kode som lagres på en navneliste adskilt fra øvrige data. Dine opplysninger vil anonymiseres så godt det lar seg gjøre, men deltager vil kunne gjenkjenne intervjuvarene i publikasjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 24.05.2021. Personopplysninger og lydopptak vil slettes ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Høgskulen ved Vestlandet* ved:
 - Student Lise Marie Laskemoen (e-post: 116183@stud.hvl.no / tlf: 97772250) eller;
 - Veileder Espen Folgerø (e-post: ef@opaform.no /tlf: 90615713)
- Vårt personvernombud hos Høgskulen på Vestlandet:
 - Trine Anikken Larsen (e-post: trine.anikken.larsen@hvl.no /tlf: 91365920)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Eventuelt student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Fører statlig plan til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse?* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide

Generelt om statlig plan

1. Hva er dine synspunkter på statlig plan som planverktøy?
2. Anser du statlig plan som mer effektivt og bidrar det til bedre måloppnåelse? I så fall hvorfor og hvordan?
3. Hvilke typer prosjekter mener du egner seg som statlige planer?
4. Hva synes du om prosessorganiseringen til staten i statlige planprosesser?
5. Hvordan har du erfart at samhandlingen mellom aktørene i organiseringen har fungert?
6. Mener du organiseringen påvirker planprosess positivt/negativt? Kunne en annen organisering fått betydning for effektiviteten?
7. Hvordan er din erfaring med ordinære planprosesser sammenlignet med statlig planprosess?
8. Hva mener du er utfordringer med statlig plan?
9. Hva mener du er utfordringer med ordinære planprosesser?
10. Har du noe å tilføye om statlig plan?

Om K5-prosjektet

1. Hva var bakgrunnen for at statlig planprosess ble valgt for K5-prosjektet?
2. Tilfredsstilte prosjektet de kriteriene som er satt opp for valg av statlig planprosess?
 - a. Forelå det stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning?
 - b. Var det store konflikter mellom nasjonale og regionale interesser?
 - c. Var det et ønske fra lokale myndigheter at planen skulle behandles som statlig plan?
3. Har du opplevd tidsbesparelser/effektivitet i prosessen til nå?
4. Hvordan har du opplevd den statlige prosjektorganiseringen med Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet?
5. Oppleves prosjektorganiseringen som effektiv og åpen?
6. Med bakgrunn i at det er det lokale miljøet som har best kjennskap til lokale forhold, hvor mye har kommunene bidratt i valg av løsninger?
7. Har kommunene bidratt med å avveie interesser og behov?
8. Hvordan har departementet bidratt til å avveie lokaldemokratiske interesser og behov?
9. Med bakgrunn i at det er lokalmiljøet som har kontakten med berørte grunneiere, og som skal leve med løsningene når den er ferdig, hvor forankret er valgt løsning hos kommunen?
10. Hvordan mener du forslaget om oppsplitting av prosjektet betyr for effektiviteten?
11. Planprogrammet ble 2 år forsinket i behandlingen i påvente av styringsmål. Hva var årsaken til at det tok så lang tid å gi styringsmål/kostnadsramme til prosjektet?
12. Har du noe å tilføye planprosessen til K5-prosjektet?