

Solveig Benum Vestre

# Erfaringer fra interkommunalt plansamarbeid etter plan- og byggningsloven: E18 Dørdal- Grimstad

Masteroppgave i TPK4920 Prosjekt- og kvalitetsledelse

Veileder: Bjørn Andersen

Juni 2019



Solveig Benum Vestre

# **Erfaringer fra interkommunalt plansamarbeid etter plan- og byggningsloven: E18 Dørdal- Grimstad**

Masteroppgave i TPK4920 Prosjekt- og kvalitetsledelse  
Veileder: Bjørn Andersen  
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for ingeniørvitenskap  
Institutt for maskinteknikk og produksjon

 **NTNU**  
Norwegian University of  
Science and Technology



## Forord

Denne masteroppgaven er skrevet under det femårige masterprogrammet produktutvikling og produksjon ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, institutt for maskinteknikk og produksjon. Oppgaven er utarbeidet våren 2019 som en del av spesialiseringen prosjekt- og kvalitetsledelse og teller 30 studiepoeng. Oppgaven inngår i et følgeforskningsprosjekt som blir gjennomført av forskningsprogrammet Concept. Følgeforskningen skal følge prosjektet frem til godkjente kommunedelplaner. Formålet til følgeforskningsprosjektet er å trekke ut erfaringer, suksessfaktorer, risikoer, barrierer og andre utfordringer prosjektet møter underveis. Dette er bakgrunnen for valget av problemstilling og vinkling i denne oppgaven.

Jeg vil takke min veileder Professor Bjørn Andersen ved institutt for maskinteknikk og produksjon for utmerket veiledning. I tillegg vil jeg takke Lone Sletbakk Ramstad og Cecilie Flyen fra SINTEF for at jeg har blitt inkludert i intervjuer med representanter fra prosjektet. Jeg vil også takke dem for verdifulle innspill og diskusjoner underveis i arbeidet. Videre vil jeg takke representanter fra planprosjektet som har stilt opp på intervjuer og bidratt med sine erfaringer fra prosjektet.

10. juni 2019, Trondheim

Solveig Benum Vestre

## Sammendrag

Nye Veier AS ble opprettet på grunnlag av et ønske om mer kostnadseffektive samferdselsprosjekter og helhetlig utbygging. Selskapet har fått ansvar for utbygging, vedlikehold og drift av noen norske riksveistrekker. Som en prøveordning skal selskapet utvikle kommunedelplan for parsellene E18 Dørdal- Tvedestrand og E18 Arendal- Grimstad. Planprosjektet skal gjennomføres annerledes enn tradisjonelle planprosjekter ved at det gjennomføres som et interkommunalt plansamarbeid. I tillegg vil rådgiver i prosjektet ha ansvar for alle delene av planprosessen. Rådgiver er kontrahert med kontraheringsmetoden Best Value Procurement og prosjektet skal følge Best Value prinsipper i gjennomføringsfasen.

Forskningsprogrammet Concept skal følge Nye Veiers planprosjekt frem til vedtatt kommunedelplan. Denne masteroppgaven er en underveisevaluering av Nye Veiers planprosjekt og er tilknyttet forskningsprosjektet. Oppgavens hensikt er å avdekke hva som er viktig for å gjennomføre et vellykket interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven. Følgende forskningsspørsmål blir besvart i denne oppgaven:

1. Hva blir oppfattet som viktige suksessfaktorer for planprosjektet?
2. Hva er fordelene ved bruk av interkommunalt plansamarbeid i planprosjekter?
3. Hva er utfordringene i planprosjektet?
4. Hvordan er det hensiktsmessig å oppnå lokal involvering i et interkommunalt plansamarbeid?

For å besvare forskningsspørsmålene er det gjennomført 16 intervjuer av fem forskjellige informantgrupper i prosjektet. Intervjuene er gjennomført i samarbeid med følgeforskningsprosjektet. I tillegg er tidligere forskning på interkommunalt plansamarbeid i Norge kartlagt. Oppgaven presenterer også kort planlegging etter plan- og bygningsloven.

Resultater fra intervjuene viser at suksessfaktorene for planprosjektet er: god medvirkning og forankring lokalt, godt samarbeid og informasjonsflyt, god nok faglig kvalitet, effektiv rolle- og ansvarsfordeling, respekt og tillit mellom kommunene i det interkommunale plansamarbeidet og at prosjektet er ønsket av alle kommunene.

Tidligere forskning viser at økt plankapasitet og -kompetanse er den viktigste fordelene ved interkommunalt plansamarbeid. Denne oppgaven har avdekket andre fordeler. Fordelene er at Interkommunalt plansamarbeid muliggjør en raskere fremdrift og kommunene

får et mer helhetlig perspektiv. Andre positive aspekter ved prosjektgjennomføringen er at medvirkningsprosessen i prosjektet har vært svært god på grunn av en kombinasjon av en digital medvirkningsportal og gode folkemøter. Det er også positivt at det er fokus på målene i prosjektet og målene er godt forankret blant de involverte aktørene i prosjektet.

Den største utfordringen i prosjektet er at det gjennomføres raskt. Dette stiller krav til kapasiteten i kommunene for at de skal rekke å spille inn lokale behov. En annen utfordring har vært ulik vektlegging av prosjektets målsetninger. I tillegg var det innledningsvis uklare roller mellom Nye Veier og rådgiver. Dette ble sett på som en konsekvens av kontraheringsmetoden. Samarbeidet har bedret seg utover i prosjektet.

For å gjennomføre et vellykket interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven bør det:

- Engasjeres en plankoordinator som skal ha kontroll på de ulike aktørenes interesser og behov, samt bidra til at lokale interesser blir ivaretatt i prosjektet.
- Gjennomføres en grundig medvirkningsprosess med folkemøter og bruk av en digital innspillportal.
- Være en felles forståelse for prosjektmålene og aktørene må forholde seg til målene.
- Gjennomføres interkommunale plansamarbeid bare der det i hovedsak er sammenfallende lokale og regionale interesser.
- Gis tilstrekkelig informasjon og innspillmuligheter til kommunene og innsigelsesmyndighetene underveis i prosessen for å tilrettelegge for tilstrekkelig forankring.

Arbeidet med oppgaven har avdekket at tidligere forskning på interkommunalt plansamarbeid er begrenset. Derfor anbefales det å gjennomføre studier for å avdekke om slike plansamarbeid kan bidra til gode planprosesser.

## Summary

Nye Veier AS was established based on the desire to increase the cost efficiency of Norwegian transport projects and to achieve more comprehensive development projects. Nye Veier has been assigned the responsibility for the development, maintenance, and operation of some of the Norwegian state highways. As a pilot project, Nye Veier shall develop a municipal plan for the road parcels E18 Dørdal -Tvedestrand and E18 Arendal – Grimstad. This planning project differs from conventional road planning projects since it is organized as an intermunicipal planning cooperation. Also, Best Value Procurement is used to engage the consultant. As a result of the procurement method, the consultant has responsibility for the complete planning process.

The research program Concept will follow the planning project until the municipal plan is accepted. This study is conducted in cooperation with the research program. The purpose of this master thesis is to reveal important focus areas to achieve successful execution of projects organized as intermunicipal planning cooperations according to the Norwegian Planning and Building Act. The thesis addresses the following research questions:

- What is perceived as the important success factors for the project?
- What are the advantages of the use of intermunicipal planning cooperation?
- What are the challenges in the project?
- How should local involvement be addressed in an intermunicipal planning cooperation?

Sixteen interviews of five different groups of informants have been conducted to answer the research questions. The interviews have been conducted in cooperation with the research program. In addition, previous Norwegian research in the field has been reviewed. The thesis also includes a summary of how planning projects are performed according to the Norwegian Planning and Building Act.

The results from the interviews show that the success factors of the planning project are; local participation and anchoring of the project, good cooperation and information flow, sufficient technical quality, efficient roles and distribution of responsibilities, respect and trust between the involved municipalities and that the project is wanted by all the municipalities.



Previous research shows that increased planning capacity and knowledge in the municipalities are the most important benefits of intermunicipal planning cooperation. This thesis has, however, revealed other advantages. These are; Intermunicipal planning cooperation enables fast progress, and the municipalities obtain a more holistic perspective of the project. Other positive aspects of the project execution are; the process of public participation in the project has been excellent due to a combination of public meetings and a digital contribution channel, and focus on and anchoring of the project goals.

The biggest challenge in the project has been the fast progress which requires increased capacity in the municipalities to be able to contribute to the process in due time. Another challenge has been different emphasis on the various project goals. In addition, in the initial phases of the project, the roles of Nye Veier and the consultant were not properly sorted out. The participants regarded this to be a consequence of the procurement method. However, the relationship improved in the later project phases.

Important focus areas to achieve successful execution of projects organized as intermunicipal planning cooperations according to the Norwegian Planning and Building Act are;

- Engage a planning coordinator who coordinates the various parties interests and needs and contributes to ensuring that local perspectives are considered in the plan.
- Execute a thorough public participation process with public meetings and use of a digital portal for contribution.
- Achieve a common understanding of the project goals and act accordingly.
- Apply intermunicipal planning cooperation only in projects where local and regional interests are coinciding.
- Provide sufficient information to and possibilities to contribute to the municipalities and the authorities with objection rights, to ensure sufficient local anchoring.

The work with this master thesis has revealed that the research on the field of intermunicipal planning cooperation is limited. Therefore, it is recommended to conduct further research to understand if such planning cooperations will contribute to well-functioning planning processes.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>i</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>ii</b>
<b>Summary</b>	<b>iv</b>
<b>1 Introduksjon</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn . . . . .	1
1.2 Problembeskrivelse . . . . .	2
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål . . . . .	2
1.4 Oppgavens oppbygging . . . . .	3
1.5 Begrensninger . . . . .	3
<b>2 Metode</b>	<b>5</b>
2.1 Metode for teoriutvikling . . . . .	5
2.2 Forskningsdesign . . . . .	6
2.3 Litteraturstudie . . . . .	8
2.4 Intervju . . . . .	10
2.5 Innhenting av sekundærdata fra case-prosjektet . . . . .	14
2.6 Kvaliteten til informasjonsgrunlaget . . . . .	14
<b>3 Casebeskrivelse: E18 Dørdal- Grimstad</b>	<b>16</b>
3.1 Organiseringen av planprosjektet . . . . .	17
3.2 Planprosjektets mål . . . . .	18
3.3 Planområdet . . . . .	19
3.4 Fredriften til planprosjektet . . . . .	21
<b>4 Det norske plansystemet</b>	<b>22</b>
4.1 Formålet med planlegging etter plan- og bygningsloven . . . . .	22
4.2 Planprosesser . . . . .	23
4.3 Gjennomføring av planprosesser . . . . .	25
4.4 Medvirkningsprosesser . . . . .	27

<b>5 Teori og litteratur</b>	<b>29</b>
5.1 Interkommunalt plansamarbeid . . . . .	30
5.2 Mangfold av aktører i planprosesser og prosjekter . . . . .	33
5.3 Erfaringer fra tradisjonelle planprosjekter . . . . .	33
5.4 Planprosjekters varighet . . . . .	34
5.5 Best Value Procurement . . . . .	37
<b>6 Resultater og analyse av funn fra casestudien</b>	<b>40</b>
6.1 Viktige roller i prosjektet . . . . .	40
6.2 Suksessfaktorer . . . . .	46
6.3 Hvordan prosjektet skiller seg fra tradisjonelle planprosjekt og fordeler med organiseringen . . . . .	49
6.4 Utfordringer ved organiseringen av prosjektet . . . . .	51
6.5 Tidsperspektivet . . . . .	54
6.6 Plankoordinatorgruppens involvering i prosjektet . . . . .	55
6.7 Målkonflikt . . . . .	59
6.8 Når egner interkommunalt samarbeid seg? . . . . .	61
<b>7 Konklusjon</b>	<b>63</b>
7.1 Suksessfaktorer . . . . .	63
7.2 Fordeler og ulemper . . . . .	63
7.3 Lokal involvering i planprosjektet . . . . .	64
7.4 Oppsummering . . . . .	65
7.5 Anbefalinger for videre arbeid . . . . .	65
<b>Litteraturliste</b>	<b>67</b>
<b>A Følgforskning E18 - Intervjuguide, høst 2018</b>	<b>72</b>
<b>B Følgforskning E18 - Intervjuguide, vår 2019</b>	<b>75</b>
<b>C Prosjektets målsetninger</b>	<b>79</b>
<b>D Litteraturstudie: Tidsperspektivet i planprosjekter</b>	<b>81</b>

## Figurer

2.1	Prosess for analyse av intervjuer . . . . .	12
3.1	Oversikt over prosjektets organisering . . . . .	17
3.2	Kart over prosjektområdet . . . . .	19
3.3	Oversikt over veistandarden på dagens E18 . . . . .	20
4.1	Vanlig faseinndeling av Norske samferdselsprosjekter . . . . .	23
5.1	Kategorisering av interkommunalt samarbeid . . . . .	31
6.1	Innsigelsesmyndigheter, plankoordineringsgruppen og høringsparters mulighet til å kommentere planforslaget . . . . .	56
6.2	Oversikt over de viktigste kommunikasjonskanalene i prosjektet . . . . .	57
6.3	Oversikt over kommunikasjonskanalene noen av intervjuobjektene ønsker å minke og øke bruken av . . . . .	57
6.4	Oversikt over når innsigelsesmyndigheter og plankoordineringsgruppen bør ha mulighet til å kommentere planforslaget . . . . .	59

## Tabeller

2.1	Oversikt over informanter . . . . .	12
6.1	Viktige roller i planprosjektet . . . . .	41
6.2	Suksessfaktorene nevnt av informanter høsten 2018 . . . . .	47
6.3	Suksessfaktorene nevnt av informanter våren 2019 . . . . .	48
6.4	Fordelene med organiseringen av planprosjektet . . . . .	50
6.5	Ulempene med organiseringen av planprosjektet . . . . .	52
D.1	Årsakene til at planprosjekter tar lang tid. . . . .	81
D.2	Tiltak for å effektivisere planprosjekter . . . . .	82

# 1 Introduksjon

Introduksjonskapittelet presenterer innledningsvis bakgrunnen til Nye Veier AS og hvorfor planprosjektet E18 Dørdal - Grimstad gjennomføres som et interkommunalt plansamarbeid. Deretter blir oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling presentert. Videre forklares oppgavens oppbygning slik at leseren får en veiledning til hvordan oppgaven skal leses. Til slutt presenteres oppgavens begrensninger.

## 1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for opprettelsen av Nye Veier AS, heretter Nye Veier, er Samferdselsdepartementets transportreform presentert i stortingsmelding 25 På rett vei — Reformen i veisektoren (Ramstad & Flyen, 2018). Nye Veier ble opprettet som en følge av et ønske om kostnadseffektive prosjekter og helhetlig utbygging av norske samferdselsprosjekter. Selskapet har ansvar for utbygging, vedlikehold og drift av utpekte norske riksveier. I prosjektporteføljen til Nye Veier skal samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter prioriteres. (St.meld 25, (2014-2015))

En av hensiktene ved etableringen av Nye Veier er at det skal være mulig å gjennomføre samferdselsprosjekter på en innovativ måte, fra en tidlig planfase. Derfor har Samferdselsdepartementet vedtatt at Nye Veier skal utarbeide planprogram og kommunedelplan for veistrekingene E18 Dørdal - Tvedestrand og E18 Arendal - Grimstad. (St.meld 25, (2014-2015)) Forventningene til planprosjektet er at det kan:

*«foreslå løsninger med planmessig høy kvalitet, men som samtidig i enda større grad enn i dagens situasjon, kan tilrettelegge for en mer kostnadseffektiv og helhetlig utbygging»* (St.meld 25, (2014-2015), s. 13).

Målsetningen er at planprosjektet skal gjennomføres effektivt, med et helhetlig perspektiv og større grad av enighet enn tradisjonelle planprosjekter. Som en konsekvens av dette skal prosjektet gjennomføres som et interkommunalt plansamarbeid. (Ramstad & Flyen, 2018). Ut fra resultatene fra planprosjektet vil det avgjøres om Nye Veier også skal få ansvaret for planfasen i fremtidige prosjekter. (St.meld 25, (2014-2015))

## 1.2 Problembeskrivelse

Nye Veier har engasjert forskningsprogrammet Concept til å følge Nye Veiers prosjekt frem til vedtatt kommunedelplan (Ramstad & Flyen, 2018). Formålet med forskningsprosjektet er å avdekke erfaringer, suksessfaktorer, risikoer, barrierer og utfordringer ved planprosjektet. (Ramstad & Flyen, 2018) Heretter blir Nye Veiers prosjekt E18 Dørdal- Grimstad omtalt som prosjektet eller planprosjektet, mens Concepts følgeforskningsprosjekt blir omtalt som forskningsprosjektet. Denne oppgaven er tilknyttet forskningsprosjektet, som følge av et ønske om å koble masterstudenter til forskningsprosjektet. Masteroppgaven er utarbeidet i samarbeid med forskningsprosjektet og intervjuene oppgaven baseres på er gjennomført sammen med forskere fra forskningsprosjektet.

## 1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med oppgaven er å avdekke sentrale fordeler og utfordringer med organiseringen av prosjektet og finne ut hva som skal til for å lykkes med organiseringen i en tidlig fase. Basert på erfaringer fra planprosjektet E18 Dørdal - Grimstad skal oppgaven besvare følgende problemstilling: «*Hva er viktig for å gjennomføre et vellykket interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven?* ». For å gjøre det mulig å besvare problemstillingen har fire forskningsspørsmål blitt definert:

1. *Hva blir oppfattet som viktige suksessfaktorer for planprosjektet?*
2. *Hva er fordelene ved bruk av interkommunalt plansamarbeid i planprosjektet?*
3. *Hva er utfordringene i planprosjektet?*
4. *Hvordan er det hensiktsmessig å oppnå lokal involvering i et interkommunalt plansamarbeid?*

Opgaven besvarer forskningsspørsmålene ved hjelp av metoden beskrevet i kapittel 2. Det er valgt å fokusere på utfordringene som avdekkes gjennom metoden. Som en konsekvens av dette omhandler store deler av oppgaven utfordringene i prosjektet, på tross av at det er mye som fungerer bra.

## 1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven starter med å presentere metoden og forskningsprosessen i **kapittel 2**. Deretter presenteres planprosjektet E18 Dørdal - Grimstad i **kapittel 3**.

**Kapittel 4** har som hensikt å gi leseren innsikt i planlegging etter plan- og bygningsloven. Her blir tankene bak norsk planlegging, de forskjellige plannivåene og planene, samt metoder for gjennomføring av planprosesser presentert. Som bakgrunn for kapittelet er plan- og bygningsloven, Kommunal- og moderiseringsdepartementets veileder til loven og Statens vegvesens håndbøker for planlegging benyttet.

Videre blir forskningslitteratur presentert i **kapittel 5**. Her presenteres litteratur om interkommunalt plansamarbeid. Det er imidlertid lite forskning som er gjennomført på området. Derfor er denne delen begrenset. Videre presenteres aktørmangfoldet i en planprosess, erfaringer fra planprosjekter gjennomført med tradisjonell metode for veiplanlegging, hva som regnes som normal gjennomføringstid av planprosjekter og aspekter rundt effektive planprosjekter. Avslutningsvis er det en kort presentasjon av kontraheringsmetoden Best Value Procurement og studier gjennomført av effekten av Best Value Procurement i gjennomføringsfasen av prosjekter.

Formålet med **kapittel 6** er å besvare forskningsspørsmålene ved å presentere funn fra intervjuer av representanter fra prosjektet og sette funnene opp mot litteraturen i **kapittel 5**.

Avslutningsvis oppsummerer **kapittel 7** funnene i oppgaven. Her presenteres også anbefalinger for videre forskning på området.

## 1.5 Begrensninger

Oppgaven er begrenset da den i hovedsak baserer seg på intervjuer underveis i prosjektet. I tillegg er intervjuene gjennomført over et lengre tidsrom samtidig som prosjektet var under utvikling. Dermed kan fokuset i planprosjektet være forskjellig på de ulike intervjutidspunktene. Dette kan påvirke resultatene.

Videre er det ingen utenfor planprosjektet som er intervjuet, derfor presenterer ikke oppgaven hvordan lokalbefolkningen, berørte av prosjektet og innsigelsesmyndigheter oppfatter prosjektet. Bare noen av medlemmene i styret for det interkommunale plansamarbeidet er intervjuet, det samme gjelder Nye Veier og rådgiver. Dette gjør at det kan være variasjoner i betraktninger fra disse gruppene som ikke er fanget opp. En annen begrensning er at det bare er gjennomført intervjuer med Nye Veier og rådgiver tidlig i prosjektet, noe som resulterer



i at oppgaven ikke gir innblikk i utviklingen av deres samarbeidsrelasjon. Oppfatningen av samarbeidet ved et senere tidspunkt er likevel kommentert basert på informasjon fra forskningsprosjektet.

## 2 Metode

Dette kapittelet har som formål å forklare hva som er gjort for å besvare forskningsspørsmålene. Saunders *et al.* (2009) skiller mellom forskningsmetode og forskningsdesign. Et forskningsdesign er en måte å gå fra problemstilling til et ferdig forskningsprosjekt, mens forskningsmetoden er hvordan forskeren innhenter og analyserer data. (Saunders *et al.* , 2009) Før forskningsprosessen designes hevder Saunders *et al.* (2009) at det er viktig at forskeren tar stilling til ulike forskningsfilosofier og hvordan forskerens egne verdier påvirker resultatet. En forskningsfilosofi er en kombinasjon av antagelser og overbevisninger om hvordan kunnskap utvikles. Forskeren vil gjennom hele prosessen ta antakelser, og det er derfor viktig at en forsker tar stilling til grunnlaget disse antagelsene tas på. (Saunders *et al.* , 2009) Bevissthet rundt hvordan forfatteren påvirker resultatet har vært viktig ved utvirkingen av metoden for oppgaven.

Kapittelets oppbygning er som følgende:

- Oppgavens metode for teoriutvikling blir beskrevet i delkapittel 2.1.
- Oppgavens forskningsdesign blir beskrevet i delkapittel 2.2.
- Oppgavens forskningsmetode blir beskrevet i delkapittel 2.3, 2.4 og 2.5.
- I delkapittel 2.6 blir det sett på om metoden bidrar til reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.

### 2.1 Metode for teoriutvikling

Saunders *et al.* (2019) presenterer tre metoder for teoriutvikling, induksjon, deduksjon og abduksjon. Ved bruk av deduksjon beveger forskeren seg fra teori til data. Det vil si at forskeren begynner med å lese akademisk litteratur og bygger en forskningsstrategi basert på teorien. Mens ved induksjon beveger forskeren seg fra data til teori. (Saunders *et al.* , 2019) Da bygger forskeren slutninger fra observasjoner, og bruker disse til å bygge opp en teori eller hypotese om sammenhenger. (Halvorsen, 2008; Saunders *et al.* , 2019)

Saunders *et al.* (2019) kaller en kombinasjon av induktiv og deduktiv teoriutvikling for abduksjon. Ved abduksjon observeres et overraskende funn, deretter blir det utviklet en teori for hvordan funnet har oppstått. Abduksjon benyttes når forskeren ønsker å samle data for å utforske et fenomen og oppdage et tema, beskrive hendelsesmønstre og for å generere ny

teori, eller modifisere eksisterende teori som til slutt testes ved å hente inn mer data. (Saunders *et al.*, 2019)

Arbeidet med denne oppgaven startet med en relativ åpen problemstilling. Problemstillingen har blitt snevret inn underveis i prosessen, etterhvert som mer informasjon har blitt innhentet. Dette har gjort at det har vært behov for en iterativ prosess. Prosessen har vekslet mellom innhenting av teori og utforskning av prosessen som har blitt studert. Derfor er teoriutviklingen i denne oppgaven basert på abduksjon.

## 2.2 Forskningsdesign

Forskningsdesignet i denne oppgaven er eksplorerende. Eksplorerende forskning er forskning som har til hensikt å oppklare forståelsen for et problem (Saunders *et al.*, 2009). I følge Saunders *et al.* (2009) er det hovedsaklig tre metoder for å gjennomføre eksplorerende forskning, litteratursøk, intervjuer med eksperter og intervjuer med fokusgrupper. Ved eksplorerende forskning er forskeren villig til å endre retning på studien når det dukker opp ny informasjon (Saunders *et al.*, 2009). Et eksplorerende forskningsdesign er valgt fordi det er ønskelig å øke forståelsen for konsekvenser av interkommunalt plansamarbeid. Oppgaven baserer seg på et litteratursøk og intervjuer med eksperter.

### 2.2.1 Forskningsstrategi

Forskningsstrategien oppgaven bygger på er en casestudie. En casestudie er en studie hvor det undersøkes en eller få elementer, men studien er gjerne basert på flere kilder (Halvorsen, 2008; Olsson, 2011). Målet med en casestudie er som oftest å få innsikt i og forståelse for en prosess (Olsson, 2011). Casestudien som er gjennomført er det Yin (2003) kaller en *embedded single* casestudie. Yin (2003) hevder at et argument for å benytte seg av en *single* casestudie er at tilfellet som studeres er unikt eller ekstremt. At en casestudie er *embedded* innebærer at det deles opp i flere enheter når det studeres (Yin, 2003). I casestudien er enhetene de forskjellige aktørene i prosjektet. I tillegg er det benyttet en litteraturstudie for å danne et teoretisk grunnlag for funnene i casestudien.

### 2.2.2 Kvantitativ og kvalitativ informasjon

Det er et skille mellom kvantitativ og kvalitativ informasjon. Kvantitativ informasjon er målbar og kan presenteres som tall eller i mengder. Kvalitativ informasjon er som oftest fremstilt

som tekst eller verbale utsagn. Denne typen data sier noe om det som ikke er målbart. Kvalitative data egner seg til å forstå adferd og situasjoner. (Halvorsen, 2008) Denne oppgaven baserer seg i hovedsak på kvalitative data.

### 2.2.3 Tidshorisont

Saunders *et al.* (2009) definerer to forskjellige tidshorisonter for forskning, langsgående- og tverrsnittshorisont. Ved en tverrsnittsstudie studerer forskeren forholdet mellom to eller flere variabler ved et tidspunkt. En slik studie egner seg til å beskrive en hendelse eller et fenomen. Ved en langsgående studie studerer forskeren prosessen over tid. Fordelen ved slike studier er at endringer og utvikling i prosessen identifiseres. (Saunders *et al.*, 2009)

I oppgaven er det brukt en kombinasjon av en tverrsnittsstudie og en langsgående studie. Halvorsen (2008) påpeker at intervjuer er statiske, derfor gir et intervju et bilde av prosessen som studeres ved intervjutidspunktet. Dermed er enkelt intervjuer en tverrsnittsstudie av prosessen. Det ble i arbeidet med denne oppgaven gjennomført intervjuer av forskjellige informanter over et lengre tidsrom. Dette fører til at studien i noen grad blir langsgående, siden det blir studert flere tverrsnitt. For å sette utsagnene til intervjuobjektene i sammenheng har det også blitt fulgt med på informasjon fra case-prosjektet i forbindelse med milepæler. Dette har bidratt til at studien har blitt langsgående. Omfanget av oppgaven har satt begrensninger, derfor er kombinasjonen av tverrsnittsstudie og langsgående studie valgt fordi det er tidkrevende å gjennomføre en langsgående studie.

Svakheten med en kombinasjon av en langsgående studie og en tverrsnittsstudie er at det kan være krevende å skille mellom variasjon som skyldes forskjellige synspunkter, og variasjon som skyldes utvikling i prosjektet.

### 2.2.4 Datainnsamling og -analyse

På grunn av at det er benyttet flere former for datainnhenting baserer oppgaven seg på både primærdata og sekundærdata. Primærdata er informasjon forskeren selv har ervervet, mens sekundærdata er data som er innhentet av andre (Halvorsen, 2008). Denne oppgaven baserer seg i hovedsak på to metoder for informasjonsinnhenting, intervjuer og en litteraturstudie. I tillegg har dokumenter som saksdokumenter fra styremøter, planforslag og planprogram blitt studert for å sette intervjuene inn i en sammenheng. Intervjuene er primærdata, mens litteraturstudien og dokumenter fra prosjektet er sekundærdata.

## 2.3 Litteraturstudie

Formålet med litteraturstudien var å finne litteratur som kunne bidra til å besvare forskningsspørsmålene. Litteraturstudien har tatt utgangspunkt i databasene Scopus, Oria og Google Scholar. Litteratursøket er i hovedsak delt inn i tre kategorier, interkommunalt plansamarbeid, planprosesser generelt og kontraheringsmetoden Best Value Procurement.

### 2.3.1 Interkommunalt plansamarbeid

For å finne litteratur om interkommunalt plansamarbeid ble varianter av søkefrasene «*interkommunalt plansamarbeid*» og «*interkommunalt samarbeid*» brukt. Dette ga svært få treff i databasene. Derfor ble det tidlig i prosessen klart at det er lite forskning på fagområdet. Den litteraturen som dukket opp i søkene ble brukt som utgangspunkt for å gjennomføre det Halvorsen (2008) kaller et usystematisk kjedesøk. Det usystematiske kjedesøket gikk ut på at referanselistene til rapportene ble gjennomgått, og at det gjennomført søk på de aktuelle forfatterne for å finne ut om de hadde vært med på flere forskningsprosjekter på området.

### 2.3.2 Planprosesser generelt

Det ble også gjennomført søk for å lese generelt om planprosesser. Det ble raskt avdekket at det blir ansett som nødvendig å effektivisere norske planprosesser. Derfor ble det gjennomført søk for å avdekke hva som er regnet som vanlig gjennomføringstid i planprosjekter. Det ble benyttet forskjellige kombinasjoner av søkeord som «*planprosesser*», «*planprosjekter*», «*reguleringsplan*», «*effektiv*» og «*tid*». I tillegg ble det gjennomført et usystematisk kjedesøk basert på funnene fra søket. Det usystematiske kjedesøket ble gjennomført på samme måte som beskrevet i delkapittel 2.3.1.

For å kartlegge hva som var vanlige årsaker til at planprosjekter tar lang tid og hva som kan gjøres for å effektivisere dem, ble de funnene som var ansett som relevante etter metoden beskrevet i delkapittel 2.3.4 plukket ut. Disse ble analysert ved å sammenlikne funnene fra de forskjellige studiene. Dette resulterte i to tabeller som er presentert i Appendiks D. Årsakene til at dette ble gjort var å finne forskjeller og likhetstrekk mellom de forskjellige funnene på en strukturert måte. Tabellene ble brukt som grunnlag for deler av delkapittel 5.4.

Det ble også gjort et forsøk på å finne internasjonal litteratur om planprosesser. Den norsk- engelske ordboken for plan- og bygningsloven ble benyttet for å finne passende søkeord (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2010). Søkeord som «*zoning*», «*plan-*

ning», «*inter-municipality planning*», «*intermunicipal planning cooperation*» og «*the municipal master plan*» ble benyttet. Søkene ga få relevante treff.

### 2.3.3 Best Value Procurement

I løpet av intervjuene høsten 2018 ble det avdekket at kontraheringsmetoden hadde stor påvirkning på Nye Veiers og rådgivers oppfatning av prosjektet. Derfor ble det gjennomført et søk for å finne ut om andre hadde lignende erfaringer med metoden. Dette førte til et litteratursøk med forskjellige kombinasjoner av søkeordene «*BVP* », «*BV* », «*BVA* », «*Best value Procurement*», «*Best Value Approach*», «*gjennomføringsfasen*», «*gjennomfør\**» og «*execution*». Søk i Scopus ga flest treff på andre problemstillinger med metoden. Søk i Oria ga derimot treff på masteroppgaver ved NTNU som hadde lignende funn. Ved bruk av usystematisk kjedesøk fra disse oppgavene ble også et forskningsmiljø ved TU Delft oppdaget.

I løpet av litteratursøket ble det oppdaget ulike beskrivelser av hvilke føringer BVP legger for gjennomføringsfasen i prosjekter. På grunn av at Nye Veier henviser til boken Prestasjonsinnkjøp skrevet av Rijt *et al.* (2016), er det denne som har blitt vektlagt. Det er også valgt å fokusere på funn fra Norge og Nederland siden begge landene i stor grad benytter gjennomføringsmodellen beskrevet i boken til Rijt *et al.* (2016).

### 2.3.4 Utvelgelseskriterier for litteratur

Prosessen for å velge ut litteratur har vært basert på TONE-prinsippet presentert på NTNU sine nettsider. TONE står for Troverdighet, Objektivitet, Nøyaktighet og Egnethet (NTNU, n.d.). Det har vært vanskelig å vurdere kildene etter alle kriteriene i prinsippet siden det er lite forskning som er gjennomført på området. Et eksempel er at det for kriteriet nøyaktighet anbefales at innholdet i kildene er bekreftet av minst to andre kilder. På grunn av den begrensede mengden forskning er dette kriteriet umulig å tilfredsstillere når det gjelder rapportene som finnes om interkommunalt plansamarbeid.

## 2.4 Intervju

Intervju er en kvalitativ forskningsmetode. Intervjuene gjennomført er semistrukturerte intervjuer. I semistrukturerte intervjuer har forskeren definert ulike tema i forkant av intervjuet. Ved denne intervjuformen blir det også utarbeidet en intervjuguide. (Dalen, 2011)

Saunders *et al.* (2009) nevner fordeler ved intervjuer på telefon fremfor å møtes i person. Fordelene er at det er billigere, det er mindre tidkrevende og det kan være lettere å få gjennomført intervjuene. Det er også ulemper med intervjuer over telefon, det er vanskeligere å etablere en personlig kontakt og i tillegg får ikke forskeren observert ikke-verbale inntrykk som kroppsspråk. (Saunders *et al.* , 2009) Alle intervjuene ble gjennomført over Skype. Dette var fleksibelt med hensyn til intervjutidspunkt og effektivt fordi intervjuobjektene befant seg langt unna forskerne. I de tilfellene det var mulig, ble både bilde og lyd benyttet for å minimere ulempene ved bruk av Skype som kommunikasjonskanal.

Intervjuene ble gjennomført i samarbeid med forskere fra forskningsprosjektet. Forfatteren hadde i hovedsak en lyttende rolle, men to av intervjuene ble gjennomført av forfatteren alene. Intervjuguiden ble utviklet av forskerne i forskningsprosjektet. Det er to forskjellige intervjuguides. Den ene er utarbeidet for intervjuer høsten 2018, den andre for intervjuer våren 2019. Intervjuguidene er vedlagt i henholdsvis *Appendiks A* og *Appendiks B*. De to intervjuguidene er nesten like, men intervjuguiden for våren 2019 inneholder i tillegg spørsmål om organiseringen internt i kommunen.

Intervjuguidene ble i hovedsak fulgt, men det var rom for at intervjuobjektene kunne utdype saker de selv syntes var viktige. Bruk av samme intervjuguide i alle intervjuene med samme informantgruppe har økt muligheten til å sammenligne intervjuene i ettertid.

Halvorsen (2008) hevder at ulempen ved bruk av ustrukturerte intervjuer er at det er mer arbeid å sammenligne resultatene enn ved systematiserte former. I tillegg krever ustrukturerte intervjuer med åpne spørsmål at intervjuobjektet er åpent og har motivasjon til å svare på spørsmålene. Fordelen med bruk av åpne spørsmål er at det er mulighet for å avdekke uvitenhet, misforståelser og uventede forestillinger. (Halvorsen, 2008) Ved semistrukturerte intervjuer har forskeren et sett med temaer som skal dekkes og spørsmål som skal stilles, men rekkefølgen på spørsmålene kan variere. Dette gjør at det blir en naturlig flyt i samtalen. Det er åpenhet for å stille utbyende spørsmål. (Saunders *et al.* , 2009) Intervjuene i studien er basert på semistrukturerte intervjuer med åpne spørsmål.

### 2.4.1 Valg av informanter

Dalen (2011) hevder at valg av informanter er spesielt viktig ved kvalitativ forskning. Antall intervjuer bør ikke være for stort, fordi det er tidkrevende å gjennomføre og bearbeide intervjuer. Bruk av flere informantgrupper er viktig for å få belyst en sak fra flere sider, slik at forskeren fanger opp nyanser og mangfold. (Dalen, 2011) Dallan (2000) kategoriserer valg av intervjuobjekter etter to kategorier, *strategisk* og *tilfeldig* valg. *Strategisk* valg er når forskeren ser etter personer som kan bidra til problemstillingen, mens *tilfeldig* valg er når intervjuobjektene blir valgt vilkårlig. Et eksempel på *tilfeldig* valg er loddtrekning. *Tilfeldig* valg er hensiktsmessig når det er ønskelig med et mest mulig representativt utvalg av en gruppe mennesker. (Dallan, 2000) I denne oppgaven er intervjuobjektene i hovedsak valgt på bakgrunn av et *strategisk* valg.

I utgangspunktet ble det høsten 2018 valgt tre forskjellige informantgrupper, Nye Veier, Rådgiver og en nøkkelperson i prosjektet. Bakgrunnen for dette utvalget var at det var tidlig i prosessen og det ble antatt at disse informantgruppene hadde mest informasjon om prosjektet. Basert på informasjonen fra intervjuene ble det besluttet at det var hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer av representanter fra kommunene.

For å få et mest mulig nyansert bilde av prosessen ble det i utgangspunktet bestemt at representanter fra alle de involverte kommunene skulle intervjues. Det ble også bestemt at det var interessant å intervjuer alle representantene fra administrasjonen i kommunene, da disse har fagkunnskap og flere har erfaring fra liknende prosjekter. Videre ble det besluttet at det var ønskelig å intervjuer noen av representantene for styret for det interkommunale plansamarbeidet. For å begrense antall intervjuobjekter ble intervjuobjektene fra styret valgt basert på det Dallan (2000) betegner et *tilfeldig* valg. Dette ble gjort ved at forfatteren deltok på de intervjuene forskningsprosjektet gjennomførte først. Det var planlagt en ny runde med intervjuer av Nye Veier og Rådgiver siden det var ønskelig å se utviklingen i samarbeidsrelasjonen dem i mellom. Intervjurunde nummer to ble av ulike årsaker ikke gjennomført.

Totalt ble det intervjuet 16 personer fra case-prosjektet. Intervjuobjektene representerer fem forskjellige informantgrupper. Tabell 2.1 viser en oversikt over informantene.



Periode	Informantgruppe	Antall
Høst 2018	Nye Veier	1
Høst 2018	Rådgiver i prosjektet	2
Høst 2018	Nøkkelperson i prosjektet	1
Vår 2019	Administrasjonen i kommunene. Alle kommunene er representert. Dette er personer med plankompetanse som deltar i plankoordineringsgruppen i det interkommunale plansamarbeidet	8
Vår 2019	Styret til det interkommunale planprosjektet. Dette er enten ordfører eller varaordfører i kommunene.	4

Tabell 2.1: Oversikt over perioden de ulike intervjuene ble gjennomført i, informantgruppene og antall intervjuobjekter i hver informantgruppe

#### 2.4.2 Analyse av intervjudata

Metoden benyttet for å analysere intervjuene er beskrevet i Figur 2.1. Lydopptak muliggjorde transkripsjon av intervjuene. Intervjuene høsten 2018 ble bare delvis transkribert slik at de fleste utsagn var ordrette, men ikke alle. Våren 2019 ble det gjennomført mange flere intervjuer. Derfor var det behov for å transkribere intervjuene helt. Transkripsjon gjorde det lettere å ha kontroll på uttalelsene til intervjuobjektene.



Figur 2.1: Prosess for analyse av intervjuer

Det neste steget i analysen var å tematisere utsagnene. Antall utsagn innenfor et tema forteller noe om viktigheten av kategorien (Dalen, 2011). Intervjuene fra høsten 2018 og våren 2019 ble analysert hver for seg. Ved analysen av intervjuene fra høsten 2018 ble utsagnene delt inn i følgende kategorier: Forholdet mellom Nye Veier og rådgiver, det interkommunale samarbeidet, suksessfaktorer og hva som var nytt med prosjektet. Alle utsagnene fra intervjuene ble kategorisert. De to kategoriene med flest utsagn, forholdet mellom Nye Veier og rådgiver og det interkommunale samarbeidet, ble igjen delt i nye kategorier. Neste steg i analysen var å dele utsagnene innenfor samme kategori i sammenfallende og motstridene utsagn.

Intervjuene våren 2019 ble kategorisert etter følgende kategorier: Fordeler og utfordringer med organiseringen av prosjektet, suksessfaktorer, viktige roller, hva som var nytt med prosjektet, tidligere erfaringer med veiprosjekter og interkommunalt samarbeid i kommunene, organisering internt i kommunen, målene for prosjektet og prosessen rundt disse, medvirkningsprosessene og Nye Veier og rådgivers rolle i prosjektet.

Etter at alle utsagn var kategorisert ble hver kategori videre analysert ved å kartlegge hvor mange som nevnte en påstand om prosjektet. Dette ble gjort for både intervjuene høsten 2018 og våren 2019. Sammenfallende utsagn som ble nevnt mange ganger ble tolket som viktige for prosjektet. I tillegg ble bakgrunnen til intervjuobjektet tatt i betraktning for å ta høyde for motivasjonen for å komme med utsagnet og tidligere erfaring med liknende prosjekter. Det siste steget av analysen av intervjuene var å trekke ut resultater fra de kategoriserte utsagnene, og presentere dem.

### **2.4.3 Ulemper ved intervju som metode**

Halvorsen (2008) nevner flere ulemper ved å benytte intervjuer som verktøy for datainnsamling. For det første er intervjuer individualistiske. Dessuten er det vanlig å ta høyde for at alle intervjuobjektens svar teller like mye. Dette gjøres på tross av at intervjuobjektene i realiteten har forskjellig innflytelse på prosessen som studeres. Videre er intervjuer statiske, det vil si at man får et innblikk i situasjonen på tidspunktet intervjuet ble gjennomført. (Halvorsen, 2008) Det statiske aspektet er i denne oppgaven spesielt interessant. Dette fordi det ble gjennomført intervjuer i to bolker. Første bolke høsten 2018 som var relativt tidlig i prosjektet, før planforslaget ble lagt ut på høring. Andre bolke våren 2019 startet før kommunedelplanen ble lagt ut på høring og pågikk under høringsperioden.

Det er også en vesentlig forskjell på intervjutidspunktene i løpet av høsten 2018. Det gikk to måneder fra første til siste intervju, og det skjedde mye i prosjektet mellom de første og de siste intervjuene. Intervjuobjektene fra rådgiver ble intervjuet i en periode hvor det var fokus på å få på plass planforslaget, mens Nye Veier og representanten fra det interkommunale samarbeidet ble intervjuet etter høringsutgaven av planforslaget var ferdigstilt.

For intervjuene våren 2019 var det i overkant av to måneder fra første til siste intervju ble gjennomført. På samme måte som for intervjuene høsten 2018 har dette påvirkning på hva som var fokus i prosjektet. De første intervjuene ble gjennomført rundt to måneder før kommunedelplanen ble lagt ut på høring, flesteparten av intervjuene ble gjennomført rett

før kommunedelplan ble lagt ut på høring og noen av intervjuene ble gjennomført i høringsperioden.

Svakhetene som følger av intervjutidspunkt er en følge av kombinasjonen av en langsående studie og en tverrsnittsstudie. Denne svakheten er tatt i betraktning ved analysen av resultatene.

## **2.5 Innhenting av sekundærdata fra case-prosjektet**

Som nevnt i delkapittel 2.2.4 har dokumenter som saksdokumenter fra styremøter, planforslag og planprogram blitt studert. I tillegg er oppgaven gjennomført i samarbeid med Concepts forskningsprosjekt, dermed kan resultatene være preget av diskusjoner med representanter fra forskningsprosjektet. Dette har medført at det også har blitt innhentet sekundærdata fra samtaler forskerne har hatt med andre informanter.

## **2.6 Kvaliteten til informasjonsgrunnlaget**

### **2.6.1 Validitet og reliabilitet**

Samset (2014) skiller mellom validitet og reliabilitet. Validitet er hvorvidt informasjonen er gyldig. Det vil si om informasjonen sier noe om det man ønsker å undersøke. (Samset, 2014) Høy validitet oppnås ved å måle mest mulig direkte, og ved å benytte flere parametere (Olsson, 2011).

I arbeidet med denne oppgaven er det gjort tre tiltak for å øke validiteten. Det første tiltaket er at det er hentet informasjon fra både intervjuer, tidligere forskning og dokumenter fra prosjektet. Det andre tiltaket er at det er gjennomført flere intervjuer av personer med forskjellig tilhørighet til prosjektet. Det tredje er at de som er intervjuet har en tett tilknytning til prosjektet. Tidligere forskning på emnet er begrenset, det gjør at det er få studier som er sammenlignbare med resultatene fra intervjuene, derfor er det begrenset hvor mye dette øker validiteten til studien. På tross av at informantene har forskjellig tilnærming til prosjektet, har alle informantene en tett tilknytning til prosjektet. Selv om dette fører til at prosjektet blir målt direkte, kunne intervjuer av flere informantgrupper økt nyanseringen av resultatet. Det kunne vært gjennomført intervjuer av hele styret for det interkommunale plansamarbeidet og representanter fra innsigelsesmyndigheter. Det kunne også blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant berørte av prosjektet.

Reliabilitet sier noe om hvor pålitelig informasjonen er. Altså om indikatorene eller måleinstrumentet som brukes viser samme resultat hver gang det måler det samme fenomenet. (Samset, 2014) For å øke reliabiliteten er intervjuene analysert på en systematisert måte som beskrevet i delkapittel 2.4.2. Dette er gjort for at analysen av dataene skal være så objektiv som mulig. Analysen av intervjudata har vært viktig for å unngå at viktige poeng blir oversett.

Et tiltak som kunne økt reliabiliteten er å gjennomføre flere intervjuer med de samme informantene på forskjellige tidspunkt i intervjuet. Dette kunne gjort at forhold som fremstår som viktig kun i en periode av prosjektet ville blitt avdekket.

### **2.6.2 Generaliserbarhet**

Halvorsen (2008) definerer generaliserbare resultater som resultater som kan antas som gyldige for et større utvalg lignende tilfeller. Det vil si at resultatene fra denne studien er generaliserbare hvis resultatene kan antas å gjelde for andre interkommunale plansamarbeid. Flyvbjerg (2006) argumenterer for at en casestudie alene kan være generaliserbar.

Den største utfordringen i case-prosjektet er knyttet til gjennomføringstiden av prosjektet. Funn knyttet til tidsaspektet i prosjektet vil ikke være generaliserbare for alle interkommunale samarbeid. På den annen side vil funn knyttet til gjennomføringstiden kunne være generaliserbare for andre planprosjekter som også blir gjennomført raskt.

Et annet eksempel er at relasjonen mellom Nye Veier og rådgiver er tett knyttet mot kontraheringsmetoden. Utfordringer knyttet til kontraheringsmetoden kan ikke regnes som generaliserbare for alle interkommunale plansamarbeid. Men de kan være generaliserbare for andre planprosjekter som anvender BVP som kontraheringsmetode.

Dette kapittelet har tatt for seg metoden som er benyttet i denne oppgaven. Videre vil det neste kapittelet beskrive case-prosjektet som er studert ved hjelp av metoden.

### 3 Casebeskrivelse: E18 Dørdal- Grimstad

Som beskrevet i kapittel 2 er deler av denne oppgaven gjennomført som en casestudie. Caset som studeres i oppgaven er planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad med Nye Veier som byggherre. Dette kapittelet presenterer kort case-prosjektet.

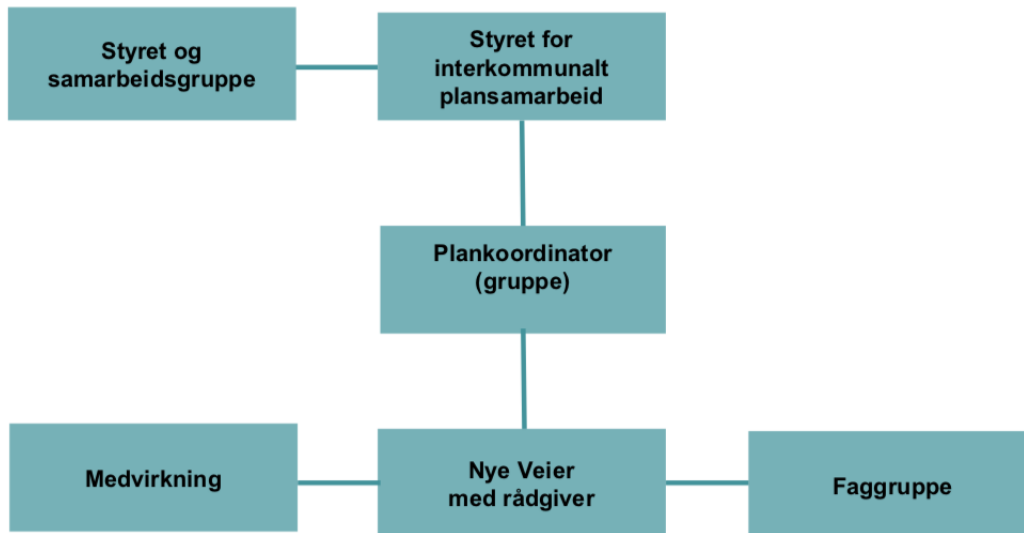
Planprosjektet E18 Dørdal- Grimstad er det første planprosjektet Nye Veier er byggherre for (St.meld 25, (2014-2015)). Resultatet fra planprosjektet er avgjørende for hvorvidt Nye Veier vil få ansvar for lignende prosjekter i fremtiden, noe som gjør planprosjektet viktig for organisasjonen (St.meld 25, (2014-2015)). Planprosessen skal gjennomføres på en innovativ måte ved at de berørte kommunene skal delta i et interkommunalt plansamarbeid (Concept, 2018). Det interkommunale plansamarbeidet skal gjennomføres i henhold til plan- og bygningslovens kapittel 9 - interkommunalt plansamarbeid. (Nye Veier, 2017)

Formålet med å gjennomføre prosjektet som et interkommunalt plansamarbeid er at det skal resultere i en effektiv prosess, større grad av enighet og bidra til et helhetlig perspektiv i prosjektet (Concept, 2018). Prosjektet har som ambisjon å vedta kommunedelplan i alle berørte kommuner innen august 2019 (Nye Veier, 2018b). Kommunedelplanen skal fastsette et båndlagt område for en korridor og fastsette rammene for arbeidet med reguleringsplan. Planen skal legge til rette for et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Detaljering av området til en konkret linje vil skje i neste fase i ved utarbeidelse av reguleringsplan. (Nye Veier, 2019b) I tillegg til det interkommunale plansamarbeidet skal prosjektet gjennomføres annerledes enn tradisjonelt på følgende områder (Concept, 2018):

- Nye Veier skal benytte eksterne rådgivere som skal ha ansvar for alle delene av planprosessen.
- Planprosessen skal legge til rette for medvirkning ved hjelp av digitale løsninger.
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal vektlegges i mye større grad enn i tradisjonelle planprosesser.
- Fremdriften i prosjektet er satt til å bli gjennomført raskere enn i et tradisjonelt planleggingsprosjekt.

### 3.1 Organiseringen av planprosjektet

På grunn av det interkommunale samarbeidet er organiseringen av prosjektet annerledes en tradisjonelle planprosjekter. Organisasjonskartet Nye Veier bruker for å beskrive organiseringen vist i Figur 3.1.



Figur 3.1: Oversikt over prosjektets organisering (Nye Veier, 2018d)

Sentralt for det interkommunale plansamarbeidet er styret for det interkommunale samarbeidet. Alle kommunene er representert i styret, enten med ordfører eller varaordfører. (Nye Veier, 2018c) Styrets oppgaver er å ta beslutninger, være et politisk planutvalg, legge ut planprogram og kommunedelplan på høring og fastsette planprogrammet. (Nye Veier, 2018d)

Styret har også en samarbeidsgruppe. Denne samarbeidsgruppen består av fylkeskommunene ved utvalgsledere samferdsel, fylkesordførere i de to berørte fylkene, fylkesmannen, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og direktør for planprosess i Nye Veier. Oppgavene til styret og samarbeidsgruppen er å drøfte saker før de behandles formelt, gi anbefalinger til de formelle organene (fylkesting, kommunestyre og bystyre), behandle og gi råd i saker fra plankoordineringsgruppen og ha ansvar for fremdriftsplanen for den formelle behandlingen. (Nye Veier, 2018d)

Fagfolk fra kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene er representert i prosjektets plankoordinatorgruppe. Plankoordinatorgruppen skal legge frem saker for styret og samarbeidsgruppen, ha ansvar for faglig innhold i saker de legger frem, koordinere gjen-

nomføringen av politisk behandling, foreslå fremdriftsplan for den formelle behandlingen, behandle og gi råd i saker Nye Veier behandler, være en aktiv støtte for Nye Veier og følge opp saker som styret og samarbeidsgruppen behandler. (Nye Veier, 2018d) Det interkommunale samarbeidet har også ansatt en plankoordinator. Plankoordinatoren fungerer som sekretær og administrator for arbeidet. (Nye Veier, 2019b)

Nye Veier (2019b) beskriver Nye Veiers rolle som «*Nye Veiers rolle er å legge fram faglige utredninger, grunnlag for nødvendige avklaringer og plandokumenter for drøfting og behandling i det interkommunale plansamarbeidet.*» (Nye Veier, 2019b, s.17) Nye Veier har engasjert Asplan Viak AS og Rambøll AS som rådgivere i prosjektet (Nye Veier, 2019b).

I tillegg viser organisasjonskartet i Figur 3.1 medvirkning og faggruppe. Faggruppen skal knyttes til prosjektet ved behov og er fagmiljøet i enkeltkommunene, fylkeskommunen, fagmiljøet hos fylkesmannen, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, NVE og andre aktuelle faginstanser. Medvirkning representerer grupper som blir berørt av prosjektet. Disse skal få tilstrekkelig med informasjon om prosjektet, og ha mulighet til å komme med innspill til prosjektet. (Nye Veier, 2018d)

### **3.1.1 Forholdet mellom Nye Veier og rådgiver**

Rådgiver ble kontrahert ved bruk av kontraheringsmetoden Best Value Procurement (BVP). Kontrakten som er benyttet er basert på NS 8401 som innebærer at det er en fastpriskontrakt. Rådgiver og Nye Veier skal i gjennomføringsfasen forholde seg til prinsippene i Best Value Procurement. Det er definert i kontrakten at rådgiver skal levere ukentlige risikoreporter i henhold til Best Value-prinsippene. I tillegg skal det utarbeides månedsrapporter som oppsummerer status på alle dokumenter. (Nye Veier, 2018a) Kontraheringsmetoden og prinsippene i Best Value er nærmere beskrevet i delkapittel 5.5.

## **3.2 Planprosjektets mål**

Målene for prosjektet ble etablert som et resultat av en prosess mellom Nye Veier og prosjektets plankoordineringsgruppe. Målene skal være styrende for planarbeidet og legge premisser for løsning og prosess. (Nye Veier, 2018b) Målene ble vedtatt av Styret og Nye Veier 18 juni 2018, men i forbindelse med fastsettelse av planprogrammet i det interkommunale styret ble målene justert (Nye Veier, 2019b). Målene for prosjektet finnes i appendiks C.

### 3.3 Planområdet

Planområdet omfatter totalt 75 km vei og består av to adskilte parseller, E18 Dørdal-Tvedestrand som er 55 km og E18 Arendal-Grimstad som er 20 km. Mellom de to parsellene ligger E18 Tvedestrand- Arendal som er 10 km, dette veistrekket er under utbygging (Nye Veier, 2018b). Begge parsellene planlegges til firefelts motorvei. Det skal legges til rette for en fartsgrense på 130 km/t, selv om 110 km/t er øvre tillatte fartsgrense i Norge. Dette er for å legge til rette for økning av fartsgrensen i fremtiden. Det finnes ikke krav til geometri for hastigheter over 130 km/t i norske veinormaler. Derfor er veigeometrien bereget fra kjente størrelser, og det er sett på veigeometrien i naboland med tillatt hastighet på 130 km/t. Kravene til utforming av veien blir derfor annerledes enn ved fartsgrense på 110 km/t, det kreves en slakere og mindre kurvet vei, samt økt veibredde. (Nye Veier, 2019b) Figur 3.2 viser en oversikt over dagens veistrekk.



Figur 3.2: Kart over prosjektområdet. Veistrekke som inngår i prosjektet er markert med rødt. Figuren viser dagens trasé. (Nye Veier, 2017)

Prosjektet berører to fylker og åtte kommuner (Paulsen, 2018). De åtte kommunene er Bamble, Kragerø, Gjerstad, Risør, Vegårshei, Tvedestrand, Arendal og Grimstad (Nye Veier, 2019a). Totalt er det 110 000 innbyggere i kommunene og 62 % av befolkningen er bosatt i området rundt Arendal og Grimstad. (Nye Veier, 2018b)

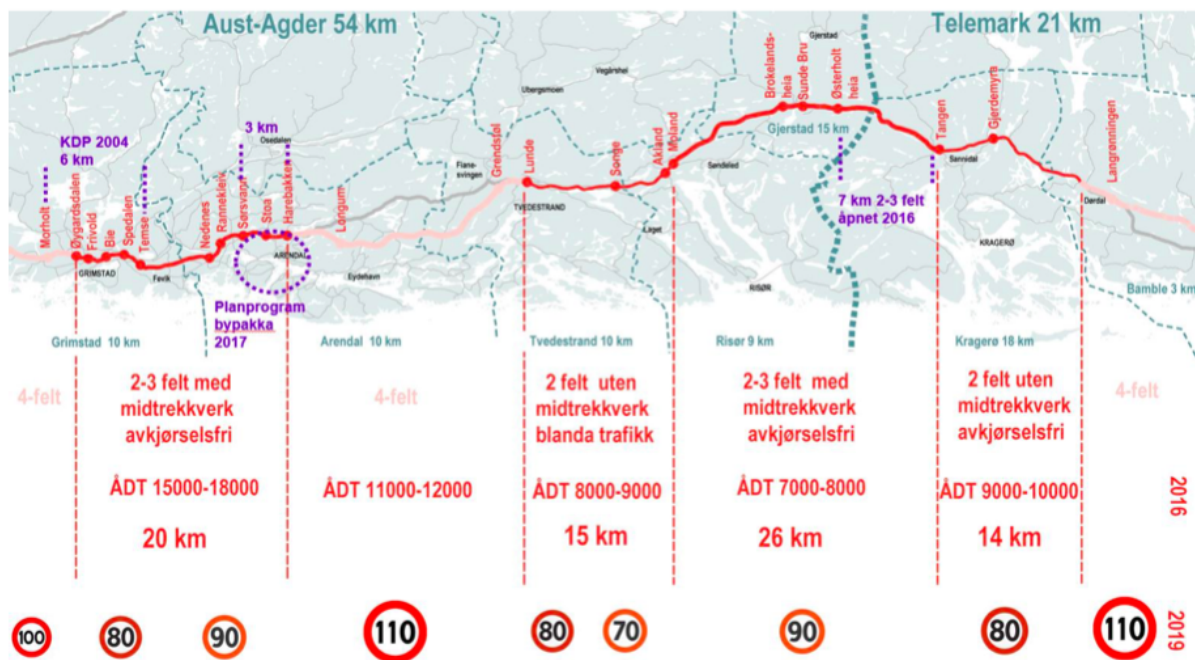
#### 3.3.1 Dagens veistandard

Dagens veistandard er varierende, se Figur 3.3. På strekningen Dørdal- Tvedestrand er det skiltet hastighet som varierer fra 70 til 90 km/t og stort sett tofelts vei. Veistrekket har relativt lite trafikk og det er mest gjennomgangstrafikk. Veistrekket Dørdal- Tvedestrand har tre forskjellige veistandarder. På den første delen av veistrekket, Bamble- Kragerø, er det tofelts vei



uten midtrekkverk og uten avkjørsler. På den andre delen av strekningen, Kragerø - Risør, er det i dag avkjørselsfri vei med midtrekkverk, få alvorlige ulykker og god trafikkavvikling. På den siste delen av veistrekket, Risør - Tvedestrand, er det store deler av strekket som ikke har midtrekkverk og det er mange direkte avkjørsler. Dette gjør at det er mange ulykker på denne delen av veien. (Nye Veier, 2018b)

Veistrekket Are dal - Grimstad har skiltet hastighet på 80 og 90 km/t, to til tre felt, midtrekkverk og er avkjørselsfri. Det er derfor få alvorlige ulykker på denne strekningen. Det er i motsetning til Dørdal- Tvedestrand mye lokaltrafikk, og det kan derfor bli avviklingsproblemer på tidspunkter med mye trafikk. Kryssplassering vil på dette strekket ha større betydning for den lokale nytten av veien på grunn av større lokal trafikkbelastning. (Nye Veier, 2018b)



Figur 3.3: Oversikt over veistandarden på dages E18 (Nye Veier, 2018b)

### 3.4 Fredriften til planprosjektet

Det ble i 2008/2009 gjennomført konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) av strekningen E18 Leangen - Grimstad. I 2010 vedtok regjeringen bygging av firefelts motorvei i dagens trase, når den ble samfunnsøkonomisk lønnsom, for strekningen Dørdal - Grimstad. Det skal parallelt med det pågående planarbeidet utredes om det er behov for justering av KVU og å gjennomføre en ny kvalitetssikring. (Nye Veier, 2019b)

Viktige milepæler i prosjektet (Nye Veier, 2019b):

- 15. mai 2018: Oppstarten av planarbeidet ble varslet.
- 19. oktober 2018: Planprogrammet ble lagt ut på høring.
- 15. desember 2018: Høringsfrist for planprogrammet.
- 23. januar 2019: Planprogrammet ble fastsatt.
- 10. april 2019: Kommunedelplanen ble lagt ut på høring.
- 28. mai 2019: Høringsfrist for kommunedelplanen.

Videre fremover skal alle innspillene fra høringsperioden gjennomgås. Kommunen og Nye Veier skal vurdere om det er behov for å endre planforslaget. Det er styremøte i det interkommunale plansamarbeidet 26. juni. Her skal planforslaget med eventuelle endringer behandles, og etter møtet skal planforslaget sendes til kommunene for politisk behandling. (Nye Veier, 2019c) Kommunedelplanen skal vedtas av kommunestyret i alle kommunene i løpet av august 2019. (Nye Veier, 2018b).

Dette kapittelet har tatt for seg planprosjektet E18 Dørdal- Grimstad. For å etablere en forståelse for hvordan planprosjekter i Norge er organisert gir neste kapittel en kort introduksjon til rammene rundt planlegging etter plan- og bygningsloven.

## 4 Det norske plansystemet

Formålet med dette kapitlet er å gi leseren et innblikk i hva som regnes som planlegging etter plan- og bygningsloven. Som grunnlag for kapitlet er plan- og bygningsloven og Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for planarbeid etter plan- og bygningsloven brukt som utgangspunkt. I tillegg er Statens vegvesens håndbøker for planlegging etter loven konsultert.

### 4.1 Formålet med planlegging etter plan- og bygningsloven

Planlegging skal gjøres etter bestemmelser i plan- og bygningsloven. Loven har som formål å sikre at kommunale, regionale og statlige interesser blir samordnet. Planlegging og vedtak skal bidra til at alle berørte interessenter og myndigheter blir møtt med åpenhet, forutsigbarhet og mulighet for medvirkning. I Norge er det tre plannivåer nasjonalt, regionalt og kommunalt plannivå. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

#### 4.1.1 Nasjonalt nivå

Formålet med det nasjonale plannivået er å ivareta nasjonale eller regionale interesser. På nasjonalt nivå er det Kongen som har ansvar for planleggingen, representert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her legges det også forventninger til regional og kommunal planlegging. (Plan- og bygningsloven, 2018, §3-5) Ved bestemte tilfeller kan statlig planmyndighet utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan og være vedtaksmyndighet for disse planene (Plan- og bygningsloven, 2018, §6-4). Dette er nærmere beskrevet i delkapittel 4.3.3.

#### 4.1.2 Regionalt nivå

Hensikten med det regionale plannivået er å stimulere utvikling i regionene. Regionalt plannivå har ansvaret for å utarbeide regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse. (Plan- og bygningsloven, 2018, §3-4) Regional planstrategi er det eneste lovpålagte elementet på dette plannivået. En regional planstrategi tar for seg planspørsmål som gjelder flere kommuner i en region og viktige utviklingstrekk for regionen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) Planstrategien utarbeides en gang per

valgperiode (Plan- og bygningsloven, 2018, §7-1). Det er fylkestinget som er regional planmyndighet (Plan- og bygningsloven, 2018, §3-4).

### 4.1.3 Kommunalt nivå

Hensikten med planlegging på kommunalt nivå er å sikre utvikling i kommunen. Kommunens areal og naturressurser skal forvaltes gjennom kommunalplanlegging. Kommunestyret er planmyndighet på kommunalt nivå. De har ansvar for å vedta kommuneplaner, reguleringsplaner og kommunal planstrategi. (Plan- og bygningsloven, 2018, §3-3) Kommunestyret har ansvar for å utarbeide den kommunale planstrategien minst en gang per valgperiode. Denne strategien skal gi retningslinjer for planlegging i kommunen. Ved utarbeiding av kommunal planstrategi skal synspunkter fra statlige organer, regionale organer og nabokommuner innhentes. (Plan- og bygningsloven, 2018, §10-1)

## 4.2 Planprosesser

Vanligvis vil det ved store veiprosjekter i Norge først utarbeides kommunedelplan og deretter reguleringsplan (Ramstad & Flyen, 2018). Prosessen ved store samferdselsprosjekter inkludert tidspunkter for kvalitetssikring er illustrert med Figur 4.1.

For planarbeid som har store innvirkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides planprogram (Plan- og bygningsloven, 2018, §4-1). Plan- og bygningslovens paragraf 4-1 definerer innholdet i planprogrammet som:

*Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger.* (Plan- og bygningsloven, 2018, §4-1).



Figur 4.1: Oversikt over vanlig faseinndeling av Norske samferdselsprosjekter med viktige beslutningspunkter og eksterne kvalitetssikringer fra R760(Vegdirektoratet, 2018, s.9)

#### 4.2.1 Kommunedelplan og reguleringsplan

En kommuneplan er en plan for kommunes utvikling som skal ivareta nasjonale, regionale og kommunale mål. En kommuneplan består av en samfunnsdel med arealdel og en handlingsdel som bestemmer hvordan planen skal følges opp. (Plan- og bygningsloven, 2018, §11-1) En kommunedelplan er en kommuneplan som gjelder for et avgrenset geografisk område, tema eller virksomhetsområde. En kommunedelplan for areal kan for eksempel angi hvordan arealet i et større område skal benyttes. Kommunedelplanen har samme rettslige status om en kommuneplan. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) Statens vegvesens håndbok R760 Styring av vegprosjekter definerer innholdet i en kommunedelplan for veiprosjekter som: *«En kommunedelplan for areal består at et plankart, planbestemmelser, retningslinjer og planbeskrivelse med konsekvensutredning.»*

En reguleringsplan er definert i paragraf 12-1 i plan- og bygningsloven som *«Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.»* (Plan- og bygningsloven, 2018, §12-1) En vedtatt reguleringsplan eller kommune(del)plan er en politisk beslutning. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) Det som skiller en kommunedelplan fra en reguleringsplan er detaljeringsgraden. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) I reguleringsplanveilederen er forskjellen på en kommunedelplan og reguleringsplan beskrevet på følgende måte *«En kommunedelplan vil eksempelvis kunne avklare trasé for veg eller bane, men ikke angi detaljert utforming av vegen. Slike detaljerte arealavklaringer gjøres på reguleringsplannivå.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.18).

En viktig forskjell mellom kommunedelplaner og reguleringsplaner er rettigheter og forpliktelser. Ved reguleringsplanlegging skal alle grunneiere innenfor planområdet varsles om oppstart av planarbeidet. For arbeid med en kommunedelplan holder det at det blir varslet i avisen og på kommunens nettsider. I tillegg er det ikke klagerett for berørte parter ved arealdeler til kommunedelplaner, men dette er det ved reguleringsplaner. En annen forskjell er rettighetene ved ekspropriasjon for grunneiere. Ved reguleringsplan vil grunneier ha rettighet til innløsningen umiddelbart, dette gjelder ikke for kommunedelplan. Da får grunneier denne rettigheten først etter fire år. Valg av kommunedelplan som plantype er sett på som hensiktsmessig når utbyggingsgrenser og -retninger skal velges. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

### 4.2.2 Effektive planprosesser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har definert hva det innebærer at en reguleringsplan er effektiv. Dette er formulert som åtte hovedprinsipper:

- *Reguleringsplanen (tiltaket) bør være i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel.*
- *Planarbeidet og planoppgaven må få en riktig avgrensning og detaljeringsnivå.*
- *Forutsetningene for planarbeidet må avklares reelt og tidlig i planprosessen.*
- *Planprosessen må involvere berørte myndigheter, grunneiere, interesseorganisasjoner, naboer og andre på et tidlig tidspunkt.*
- *Det må utarbeides et faglig underlag som er relevant for de ulike fasene og beslutningsstegene i planprosessen. Dette gjelder ved oppstart og kunngjøring av planarbeidet, i arbeidet med å utvikle planløsninger og nødvendige utredninger, i planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og ved sluttbehandlingen av planen.*
- *Reguleringsplanen må være entydig, klar og uten innebygde målkonflikter.*
- *Planen må være realistisk og legge til rette for gjennomføring.*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.14)

## 4.3 Gjennomføring av planprosesser

Det finnes flere måter å gjennomføre planprosesser på. Flere av disse kan benyttes uavhengig av plantype.

### 4.3.1 Tradisjonell planprosess

Vanligvis er det Statens vegvesen som utarbeider planforslag i norske veiprosjekter (Ramstad & Flyen, 2018). Dette gjøres stort sett i to faser, først ved utarbeidelse av kommunedelplan og så videre detaljering ved reguleringsplan (Vegdirektoratet, 2018), se Figur 4.1. Det er da Statens vegvesen som har ansvar for å utarbeide et planforslag og kommunene som vedtar planen. (Ramstad & Flyen, 2018) I Statens vegvesens håndbok V710 Oversiktsplanlegging står det om hvordan offentlige etater burde organiseres i planleggingsprosjekter, men ko-

ordinering på tvers av kommunegrenser nevnes ikke. (Vegdirektoratet, 2014a) Det er heller ikke nevnt noe om dette i håndbok V711 kreativitet i transportplanlegging (Vegdirektoratet, 2014b).

#### **4.3.2 Interkommunalt plansamarbeid**

Et interkommunalt plansamarbeid er et samarbeid mellom to eller flere kommuner opprettet for å utarbeide felles planer. Denne typen samarbeid kan brukes for alle plantyper. Formelle interkommunale plansamarbeid er regulert etter plan- og bygningslovens kapittel 9, i tillegg må bestemmelsene for plantypen følges. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) Planarbeidet skal ledes av et styre bestående av et likt antall representanter fra hver kommune, med mindre annet er avtalt. Fastsetting av regler for det interkommunale samarbeidet og organiseringen av arbeidet gjøres slik styret finner det hensiktsmessig. Vedtak om planprosessen kan fattes av styret hvis de har fått myndighet fra kommunen. Det endelige planvedtaket skal vedtas i kommunestyret. (Plan- og bygningsloven, 2018)

#### **4.3.3 Statlig plan**

Som følge av plan- og bygningsloven paragraf 6-4 kan statlig plan tas i bruk ved viktige statlige eller regionale planprosjekter (Plan- og bygningsloven, 2018). Ved bruk av statlig plan er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er planmyndighet, ikke kommunene. Departementet har ansvar for planprosessen og vedtar planen mens kommunen blir høringsinstans. Krav til medvirkning og prosess er de samme ved bruk av statlig plan som normalt. Det er aktuelt å bruke statlig plan i tilfeller når planprosessen må gjennomføres raskt, prosjektet angår to eller flere kommuner som er uenige om valg av løsning, det er konflikter mellom plannivåene, det er et lokalt ønske om å gjennomføre prosjektet ved statlig plan og statlige myndigheter er i konflikt. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

## 4.4 Medvirkningsprosesser

Alle som legger frem planforslag skal legge til rette for medvirkning. Hensikten med fokus på medvirkning er at alle som blir berørt av et planforslag skal ha mulighet til å delta og ytre seg. Åpenhet i planprosesser er et viktig element for å oppnå demokratiske prosesser. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) Medvirkning er spesielt viktig for; kvalitet i plan- og beslutningsgrunnlaget, mangfold i samfunnet, eierskap og stedsidentitet og gjensidig læring og demokratiutvikling. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

### 4.4.1 Høring og offentlig ettersyn

Ved utarbeidelse av planprogram, kommuneplan og reguleringsplan skal planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. I alle tilfellene skal fristen for å legge inn en uttalelse være seks uker. Ved utarbeidelse av en kommuneplan eller reguleringsplan skal fristen for å legge inn en innsigelse også være seks uker. (Plan- og bygningsloven, 2018) Hva det innebærer at et planforslag skal legges ut på høring fremgår av paragraf 5-2 i plan- og bygningsloven:

*Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. (Plan- og bygningsloven, 2018, §5-2).*

Offentlig ettersyn innebærer at planforslaget skal være lett tilgjengelig for alle uansett hvor de befinner seg. Dermed får alle som ønsker det mulighet til å skaffe seg informasjon om planforslaget. Hensikten ved å sende et planforslag ut på høring og legge det ut til offentlig ettersyn er at alle som er berørt av planen skal få mulighet til å gi innspill til planen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

### 4.4.2 Regionalt planforum

Fra 1. juli 2017 ble det for fylkeskommunen obligatorisk å opprette et regionalt planforum (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Hensikten med planforumet er å samordne og kartlegge statlige, regionale og kommunale interesser. Dette skal gjøres i forbindelse med arbeid med regionale og kommunale planer. Deltakerne på møtene i planforumet



er de statlige og regionale organene og kommunene som er berørt av saken som omhandles. Representanter for interessenter som er berørt av den aktuelle planen kan også inviteres til å delta på møtene. (Plan- og bygningsloven, 2018, §5-3)

Kommunal- og moderniseringsdepartement anbefaler at store og komplekse reguleringsplaner behandles i forumet. Det er ekstra viktig at forumet benyttes i oppstartsfasen og når planforslag utarbeides. Formålet med dette er tidlig samkjøring i regionen for å legge grunnlag for bedre planer. Behandling i planforumet skal også redusere grunnlaget for innsigelser i høringsfasen. Planforumet har ingen beslutningsmyndighet, men skal benyttes til å dele informasjon og drøfte og avklare planspørsmål og sektorinteresser. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

#### **4.4.3 Innsigelse i kommunale planprosesser**

Ved innsigelse kan retten til å vedta planer lokalt overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette skjer som følge av at innsigelsen ikke lar seg løse lokalt eller i fylkestinget. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) Berørte regionale og statlige organer, nabokommuner og sametinget har rett til å fremme innsigelse. Statlig og regionalt kan innsigelse fremmes hvis planforslaget åpner for spørsmål av regional eller nasjonal betydning og hvis det påvirker organets saksområde. Nabokommuner kan fremme innsigelse hvis planforslaget er av vesentlig betydning for dem. Sametinget kan fremme innsigelse om planen er av betydning for samenes kultur eller næringsgrunnlag. (Plan- og bygningsloven, 2018, §5-4)

Dette kapitlet har tatt for seg rammene rundt planlegging plan- og bygningsloven, med hensikt å gi leseren en forståelse for planlegging etter loven. Neste kapittel tar for seg litteratur som er relevant for oppgavens problemstilling.

## 5 Teori og litteratur

Litteraturkapittelet har som formål å presentere relevant litteratur for oppgavens problemstilling og forsknings spørsmål. Kapittelets oppbygning er som følgende:

- Delkapittel 5.1 tar for seg tidligere forskning på interkommunalt plansamarbeid og interkommunalt samarbeid i Norge.
- Delkapittel 5.2 tar for seg aktørmangfoldet i planprosjekter.
- Delkapittel 5.3 tar for seg erfaringer fra planprosjekter gjennomført etter tradisjonell metode.
- Delkapittel 5.4 tar for seg aspekter rundt planprosjekters varighet.
- Delkapittel 5.5 presenterer kontraheringsmetoden Best Value Procurement og effekter metoden kan ha for gjennomføringsfasen av prosjekter.

Litteratursøket viser at det er lite forskning gjennomført på gevinstene av interkommunalt plansamarbeid. Før 2012 var det ikke gjennomført evalueringer av interkommunale plansamarbeid i Norge. (Harvold & Skjeggedal, 2012) Delkapittel 5.1 tar for seg to studier, Harvold & Skjeggedal (2012) og Handeland *et al.* (2016). I tillegg er en rapport skrevet av Harvold & Stokstad (2015) benyttet, men denne baserer seg på samme forskningsprosjekt som Harvold & Skjeggedal (2012). Handeland *et al.* (2016) er ikke et forskningsprosjekt, men en erfaringsinnhenting fra fem forskjellige interkommunale plansamarbeid. Erfaringsinnhenting representerte sentrale funn fra de interkommunale plansamarbeidene og er derfor presentert i litteraturkapittelet. Leknes *et al.* (2013) har gjennomført en studie av interkommunale samarbeid i Norge, denne brukes til å belyse hvilke fordeler og ulemper interkommunalt samarbeid har.

Delkapittel 5.4 bygger i hovedsak på tre forskjellige studier, Harvold & Tesli (2013), Haldal & Rasmussen (2012) og Rundberget (2015). Rundberget (2015) baserer studiet sitt på fire planprosjekter. Det ene planprosjektet er ett av delstrekene i Harvold & Tesli (2013). Det ble i litteratursøket også funnet flere rapporter som omhandlet effektivitet i planprosesser, men de ble valgt bort på grunnlag av TONE-prinsippet presentert i kapittel 2.

Nye Veier henviser til Rådgivende Ingeniørers Forening sin oversettelse av boken Prestasjonsinnkjøp, Rijt *et al.* (2016), når de skal beskrive hva de mener med prinsippene i Best Value Procurement. Derfor er denne boken brukt for å beskrive hva Best Value Procurement i delkapittel 5.5.

## 5.1 Interkommunalt plansamarbeid

Interkommunalt plansamarbeid foregår i mindre grad enn interkommunalt samarbeid på andre kommunale oppgaver (Harvold & Skjeggedal, 2012). Denne typen plansamarbeid kan i følge Harvold & Skjeggedal (2012) gjennomføres etter tre forskjellige modeller i lovverket. Det kan organiseres etter plan- og bygningsloven, kommuneloven eller forsøksloven. I tillegg finnes det flere eksempler på samarbeid som ikke er organisert etter formelle lovverk. (Harvold & Skjeggedal, 2012)

Studien gjennomført av Harvold & Skjeggedal (2012) tar for seg alle typer interkommunalt samarbeid, mens Handeland *et al.* (2016) kun ser på interkommunale plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kapittel 9. Begge studiene konkluderer med at den største fordelene ved bruk av interkommunalt plansamarbeid er at plankompetansen og kapasiteten øker i kommunene. (Harvold & Stokstad, 2015; Handeland *et al.*, 2016) I tillegg kan interkommunalt plansamarbeid gi regionen et konkurransefortrinn (Handeland *et al.*, 2016).

Det gjennomføres lite formalisert interkommunalt samarbeid etter plan- og bygningslovens kapittel 9 i dag. Det som foregår av interkommunalt samarbeid er ofte avtalebasert og prosjektrettet. Distriktskommuner samarbeider for å styrke kapasitet og kunnskap, mens i sentrale strøk samarbeides det for å håndtere funksjonelle utfordringer på tvers av kommunegrensene (Harvold & Skjeggedal, 2012).

Det er flere årsaker til at det gjennomføres lite formalisert interkommunalt plansamarbeid. Den ene er at det lokalt er et ønske om å utvikle egne planforslag. En annen årsak kan være at det er manglende enighet blant kommunene ved oppstarten av planprosjekter. (Harvold & Stokstad, 2015) Harvold & Stokstad (2015) påpeker at en årsak kan være at lovverket setter begrensninger for gjennomføring av slikt arbeid ved at det er forskjellige aktører som skal initiere, organisere og gjennomføre interkommunale plansamarbeid. Erfaringene fra studien til Handeland *et al.* (2016) viser derimot at det ikke er hindringer i lovverket for å gjennomføre interkommunale plansamarbeid.

### 5.1.1 Kategorisering av interkommunalt plansamarbeid

Harvold & Skjeggedal (2012) karakteriserer interkommunalt planarbeid etter to kriterier. Det ene kategoriseringskriteriet er graden av formalisering av samarbeidet. Det andre er hvorvidt samarbeidet har fokus på prosessen eller produktet. Hvis planarbeidet har fokus på prosessen er formålet å dra nytte av kompetanse på tvers av kommunene. Ved interkommunalt planarbeid med fokus på produktet er formålet å lage en samordnet interkommunal plan. (Harvold & Skjeggedal, 2012) Figur 5.1 viser hvordan interkommunalt samarbeid kan kategoriseres.

Interkommunalt plansamarbeid som utføres helt i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 9 passer ikke helt inn i noen av kategoriene. Denne typen plansamarbeid ligger mellom rute 1 og rute 3. Det er sterkt fokus på utarbeidelse av plan og noen grad av felles organisering. (Harvold & Stokstad, 2015)

	Sterkt fokus på utarbeidelse av plan	Svakt fokus på utarbeidelse av plan
Sterk fokus på å etablere felles organisering	1. «Samkommunen»	2. «Plankontormodellen»
Svakt fokus på å etablere felles organisering	3. Felles plan	4. Uforpliktende samarbeid

Figur 5.1: Kategorisering av interkommunalt samarbeid (Harvold & Stokstad, 2015, s.14)

### 5.1.2 Motivasjonsfaktorer og utfordringer

I følge Harvold & Stokstad (2015) står det i lovforarbeidene til plan- og bygningsloven at interkommunalt plansamarbeid passer når det påvirker et begrenset antall kommuner med en felles interesse. De lokale interessene må ikke være i konflikt med de regionale eller nasjonale interessene Harvold & Stokstad (2015). Handeland *et al.* (2016) hevder at den viktigste motivasjonsfaktoren for å gjennomføre interkommunalt plansamarbeid er felles utfordringer. Videre nevner de at vellykkede uformelle samarbeid og styrking av fagmiljøene i kommunene er motivasjonsfaktorer for interkommunalt plansamarbeid.

En av utfordringene ved interkommunale plansamarbeid etter plan- og bygningsloven er at planene som blir vedtatt er for ambisiøse og lite konkrete. Dette gjør at planene er vanskelige å gjennomføre i praksis. (Handeland *et al.*, 2016)

### 5.1.3 Interkommunale samarbeid

Interkommunale samarbeid gjennomføres i mye større grad enn interkommunale plansamarbeid (Harvold & Stokstad, 2015). Interkommunale samarbeid står for omtrent 10% av Norske kommuners samlede driftsutgifter, og i snitt deltar en kommune i 11 interkommunale samarbeid (Leknes *et al.*, 2013). Leknes *et al.* (2013) trekker frem at den viktigste årsaken til å initiere et interkommunalt samarbeid er å dra nytte av kompetansen i kommunene på en bedre måte, samt å dra nytte av det regionale arbeidsmarkedet for å øke rekrutteringsmulighetene.

I følge Leknes *et al.* (2013) er det de små kommunene som har den største fordelene av interkommunalt samarbeid. De kan både få økonomisk gevinst og levere bedre tjenester til sine innbyggere. Likevel er det slik at de også har de største utfordringene når det kommer til styring og kontroll av samarbeidene. Fordelene for kommunene ved å gjennomføre oppgaver ved bruk av interkommunalt samarbeid er læring og mulighet til å utvikle moderne og fleksible tjenester. En annen fordel er at det blir et økt samhold og økt felles forståelse for ulike behov i regionen. (Leknes *et al.*, 2013)

Utfordringene når det kommer til interkommunalt samarbeid er knyttet til styring og kontroll for kommunene. Leknes *et al.* (2013) peker på tre utfordringer. Den første er transaksjonskostnader forbundet med forhandlingsprosesser ved etablering av samarbeidene. Den andre er knyttet til fragmenteringsutfordringer, det vil si at lokalpolitikere mister oversikt over det interkommunale samarbeidet. Den tredje er det Leknes *et al.* (2013) kaller forvirringsutfordringer som går ut på at avstanden mellom kommunestyret og tjenesten blir store. En konsekvens av dette er at det lokale politiske styret kan miste makt. Harvold & Stokstad (2015) trekker også frem at styring og kontroll er den mest omtalte utfordringen i forskning som omtaler interkommunalt samarbeid. Et aspekt ved styringsutfordringene er hvordan lokaldemokratiet skal ivaretas når det samarbeides på tvers av demokratiske styrever. (Harvold & Tesli, 2013)

## 5.2 Mangfold av aktører i planprosesser og prosjekter

Et planprosjekt er preget av forskjellige aktører og roller. En viktig balansegang i planlegging er forholdet mellom fag, politikk, marked og samfunn. I tillegg til de ulike interessentene i en planleggingsprosess blir prosessen preget av politiske motsetninger. I norsk planlegging er det en trend å vektlegge samarbeid mellom aktørene. Dette skal føre til økt måloppnåelse, bedre plangrunnlag og økt demokratisk planlegging. (Aarsæther *et al.*, 2012)

Interkommunalt plansamarbeid er også en prosess med mange involverte aktører (Harvold & Stokstad, 2015). Harvold & Stokstad (2015) presenterer potensielle interessekonflikter i et interkommunalt plansamarbeid. Den første er at styret for det interkommunale plansamarbeidet kan ha et annet syn enn de enkelte kommunene. Den andre er at fylkesmannen og regionale myndigheter kan ha andre interesser enn det interkommunale plansamarbeidet.

Bygg 21 (2018b) definerer fire perspektiver på reguleringsplanarbeid som representerer alle perspektivene en plansak skal ivareta. Disse perspektivene er forslagstillere, brukere, utøvende aktører og offentlig sektor. Forslagstillere har som hensikt å utvikle eiendom og endre bruken av disse. Forslagsstillere er gjerne utviklere, grunneiere og investorer. Videre blir alle som er berørt av planen definert som brukere. Utøvende aktører er de som utarbeider planforslaget. Deres rolle er å sikre planfaglig kvalitet. Den siste rollen Bygg 21 (2018b) definerer er offentlig sektor. Offentlig sektor skal ivareta samfunnets interesser og sørge for at gjeldende lovverk blir fulgt.

Samset (2014) definerer i likhet med Bygg 21 (2018b) forskjellige perspektiver. Til forskjell definerer Samset tre forskjellige perspektiver som er myntet på prosjekter generelt og ikke kun planarbeid. De tre prosjektperspektivene er leverandørperspektivet, brukerperspektivet og bestillerperspektivet. Leverandørperspektivet handler om å levere prosjektet innen ønsket tid, kost og kvalitet. Det vil si at leverandøren er opptatt av å nå resultatmålene til prosjektet. Brukerperspektivet er knyttet opp mot nytten av prosjektet for brukeren. Derfor vil brukeren være opptatt av at effektmålet til prosjektet blir nådd. Bestillerperspektivet handler om prosjekteiers interesser i prosjektet. Eieren er opptatt av de langsiktige virkningene av prosjektet på samfunnet. Dette er reflektert i prosjektets samfunns mål. (Samset, 2014)

## 5.3 Erfaringer fra tradisjonelle planprosjekter

Harvold & Tesli (2013) og Gundersen (2015) har gjennom casestudier avdekket hvordan utbygger blir oppfattet av kommunene ved tradisjonell metode for veiplanlegging. I begge pro-

sjektene var relasjonen mellom utbygger og kommunene preget av godt samarbeid. (Harvold & Tesli, 2013; Gundersen, 2015) Harvold & Tesli (2013) pekte på at dette i stor grad var grunnnet et felles ønske om ny vei, mens Gundersen (2015) pekte på at kommunene var fornøyde med at utbygger prioriterte prosjektet. Det er viktig for utbygger å involvere kommunene, siden det er kommunene som til slutt skal vedta planen (Gundersen, 2015).

Begge studiene trakk frem hva kommunene hadde et ønske om å forbedre. I studien til Harvold & Tesli (2013) syntes kommunene organiseringen til utbygger var uoversiktlig, og at det derfor var vanskelig å vite hva slags myndighet og bakgrunn de ulike aktørene hadde. Et annet kritikkpunkt var at utbygger kommuniserte direkte med politikere. Dermed ble administrasjonen frustrert over at politikerene hadde kunnskap om prosjektet som de selv ikke var klar over. (Harvold & Tesli, 2013) I studien til Gundersen (2015) var det krevende for utbygger å samarbeide med politikerne på grunn uenigheter. Årsaken til de hyppige uenighetene kan være at politikerne ikke ble tilstrekkelig involvert i planarbeidet. (Gundersen, 2015)

## 5.4 Planprosjekters varighet

I følge Heldal & Rasmussen (2012) er normal planleggingstid for store vei- og jernbaneprosjekter rundt 10 år. I normale tilfeller er varigheten mellom 8,5 og 12,5 år, men den kan være betydelig lengre i krevende planprosjekter. Tiden det tar å utarbeide en kommunedelplan er normalt fra tre til fem år, men også her finnes det prosjekter som blir gjennomført raskere eller betydelig tregere. (Heldal & Rasmussen, 2012) Bygg 21 (2018a) hevder det er realistisk å halvere planleggingstiden.

### 5.4.1 Effektive planprosjekter

Det finnes flere eksempler på planprosjekter som har blitt gjennomført effektivt hvor også de fleste interessentene er fornøyde med resultatet. Slike planer kjennetegnes av godt samarbeid mellom kommune og utbygger, og at aktørene i prosjektet har et felles eierskap til målene og måten prosjektet gjennomføres på. (Bygg 21, 2018a, s. 7) Rundberget (2015) har gjennom et casestudie avdekket fem kjennetegn ved raske planprosjekter. Kjennetegnene er at: *«de har få målkonflikter, det er enighet om prosjekt og trase, de har gode planer, kompetente medarbeidere og de har god medvirkning og god dialog»* (Rundberget, 2015, s.73).

Likevel hevder Rundberget (2015) at fylkesmannen stiller spørsmål ved at man skal korte ned på planleggingstiden. Fylkesmannen mener det er viktig at det blir brukt tilstrekkelig tid

slik at de riktige løsningene blir valgt. Da kan løsninger som er bærekraftige i det lange løp etableres. I motsetning til dette hevder Bygg 21 (2018a) at effektive planprosesser kan være et verktøy for å utarbeide gode planer.

#### **5.4.2 Konsekvensen av tidkrevende planprosjekter**

Lang planleggingstid har flere konsekvenser (Heldal & Rasmussen, 2012). Heldal & Rasmussen (2012) hevder at planleggingstiden påvirker nytten og kostnadene ved et prosjekt. Nyttens minker ved at fordelene av prosjektet blir realisert senere. Lang planleggingstid fører også som oftest til at kostnadene øker. Dette er på grunn av liten kontinuitet i planleggingen og at lang gjennomføringstid i seg selv fører til kostnadsøkning. Derfor vil den samfunnsøkonomiske nytten av et prosjekt være tett knyttet til planleggingstiden. (Heldal & Rasmussen, 2012) Videre mener Bygg 21 (2018a) at lange planprosesser kan resultere i at kommuner med sterk vekst kan bli rammet av prisvekst på boliger og lokaler grunnet at det er få områder som er utbyggingsklare.

#### **5.4.3 Hvorfor tar planlegging lang tid?**

Årsakene til at planprosjekter tar lang tid er knyttet til at det er store og komplekse prosjekter med mange involverte aktører (Heldal & Rasmussen, 2012; Harvold & Tesli, 2013). Dermed må interessene til alle aktørene ivaretas (Heldal & Rasmussen, 2012). Rundberget (2015) hevder at målkonflikter er en av de største årsakene til at planprosjekter stopper opp og at målkonflikter kan resultere i omkamper.

Videre er det enighet om at innsigelser fører til at planprosjekter tar lang tid. (Harvold & Tesli, 2013; Heldal & Rasmussen, 2012; Rundberget, 2015) Innsigelsesmyndighetene blir ofte invitert til å delta i planprosessene tidlig, men dette blir ikke alltid prioritert. Derfor blir det usikkert om planforslaget vil bli godkjent. Innsigelser er ofte en konsekvens av mangel på forpliktende medvirkning i en tidlig planfase, og manglende samordning mellom ulike forvaltningsnivåer og regelverk. (Heldal & Rasmussen, 2012) Prosessen rundt avklaring av innsigelser er ofte tidkrevende (Heldal & Rasmussen, 2012) og innsigelser som kommer sent i prosessen skaper ofte store forsinkelser (Rundberget, 2015). Harvold & Tesli (2013) hevder at det er for enkelt å legge inn innsigelser i dag.

Både Heldal & Rasmussen (2012) og Rundberget (2015) nevner at manglende og ufullstendig finansiering ofte gjør at planprosjekter stopper opp. Et annet aspekt er at detaljering



av planen for tidlig kan være lite hensiktsmessig (Heldal & Rasmussen, 2012; Rundberget, 2015). Dette fordi det kan føre til at det brukes tid på utredninger som ikke er nødvendige for beslutningspunkter (Heldal & Rasmussen, 2012). Rundberget (2015) peker også på at planprosjekter kan stagnere på grunn av skiftende kommunestyre som resulterer i dobbelt arbeid. Det er også i noen fagmiljøer en holdning at planlegging tar tid. I tillegg er det sjelden satt en dato for ferdigstillelse av veien som igjen ville gitt krav til når planen må være godkjent. En konsekvens av dette kan være at planprosessene tar lengre tid enn nødvendig. (Rundberget, 2015)

#### 5.4.4 Tiltak for raskere gjennomføring av veiprosjekter

Heldal & Rasmussen (2012), Harvold & Tesli (2013) og Rundberget (2015) nevner flere tiltak for å effektivisere gjennomføringen av veiprosjekter. Alle tre nevner at medvirkning bør gjennomføres tidlig i prosjektet. Videre bør det gjennomføres tiltak for å minke antallet innsigelser (Harvold & Tesli, 2013; Rundberget, 2015; Heldal & Rasmussen, 2012). Harvold & Tesli (2013) foreslår at det bør gjennomføres en uformell høring hos regionale myndigheter når konsekvensutredningen foreligger for å minke antallet innsigelser. Videre foreslår Heldal & Rasmussen (2012) at mulighetene for å begrense innsigelser som ligger i plan- og bygningsloven bør utnyttes i større grad enn det gjør i dag. Det vil blant annet innebære at manglende medvirkning tidlig i prosessen kan begrense innsigelsesmyndigheten til en aktør og muligheten for å fremme innsigelse på forhold som er blitt avklart i konseptvalgutredningen begrenses. Dette vil begrense muligheten for omkamper og tiden knyttet til behandling av innsigelser kan reduseres. (Heldal & Rasmussen, 2012)

Et annet tiltak som fremmes er lavere terskel for å benytte statlig plan (Harvold & Tesli, 2013; Heldal & Rasmussen, 2012; Rundberget, 2015). Rundberget (2015) hevder at statlig plan bør benyttes fra et tidlig tidspunkt i prosjekter hvor det er stor sannsynlighet for konflikt mellom kommunene. Harvold & Tesli (2013) understreker at bruk av statlig plan ikke nødvendigvis minker bruken av tid. Årsaken til dette er at det fortsatt er viktig å bruke tid på å involvere alle berørte aktører. Argumentet for bruk av statlig plan er at muligheten for forsinkelser og dyre veiløsninger minker (Harvold & Tesli, 2013). Heldal & Rasmussen (2012) etterspør et nytt planregime for store samferdselsprosjekter og mener statlig plan bør benyttes hyppigere frem til et nytt planregime foreligger. Harvold & Tesli (2013) nevner også at veiplanlegging kan bli mer overordnet ved bruk av et sterkt interkommunalt samarbeid.

Et annet tiltak som nevnes er behovet forutsigbar finansiering fra planoppstart for å hindre at prosjektet stopper på grunn av manglende finansiering (Harvold & Tesli, 2013; Heldal & Rasmussen, 2012; Rundberget, 2015). Videre nevner både Harvold & Tesli (2013) og Heldal & Rasmussen (2012) at prosessen rundt dagens konseptvalgutredning og kvalitetssikring er for omfattende og bør effektiviseres. Heldal & Rasmussen (2012) og Rundberget (2015) foreslår at det bør stilles krav til ferdigstilling av prosjektet. Det bør også utarbeides gode og realistiske fremdriftsplaner for planprosessen (Rundberget, 2015). Rundberget (2015) nevner også behovet for et helhetlig prosjekt, det innebærer at de samme aktørene er involvert i alle planfaser. Det blir også påpekt at det bør legges til rette for god kommunikasjon og samhandling mellom alle involverte aktører (Harvold & Tesli, 2013; Rundberget, 2015).

## 5.5 Best Value Procurement

Best Value Procurement (heretter kalt BVP) er i følge Rijt *et al.* (2016) en metode for samarbeid mellom kunde og leverandør. Tanken bak BVP baserer seg på det som heter Information Measurement Theory, (heretter kalt IMT). (Rijt *et al.*, 2016)

IMT er en teori som vektlegger viktigheten av informasjon og er utviklet av Dean Kashiwagi, samme mann som utviklet BVP. Teorien baserer seg på et individs evne til å prosessere informasjon. Tanken er at i de fleste tilfeller hvor individer tror det er mangel på informasjon så er det i realiteten individet som ikke klarer å prosessere den tilgjengelige informasjonen raskt nok. Derfor vil individet bruke erfaring for å kompensere for det individet tror er mangel på informasjon, og bruke denne til å anslå fremtidige resultater. Tildeling av kontrakter basert på beslutninger tatt på bagrunn av erfaring og ikke tilgjengelig informasjon kan føre til problemer i utførelsesfasen. (Rijt *et al.*, 2016).

Grunntanken i BVP-metoden er i følge Rijt *et al.* (2016) at leverandøren er eksperten. Derfor skal leverandøren ta på seg ansvar for de områdene av prosjektet som er innenfor hans ekspertise. Samtidig skal oppdragsgiveren unngå å kontrollere leverandøren på de områdene som er leverandørens ekspertise. (Rijt *et al.*, 2016)

### 5.5.1 Fasene i BVP

BVP-prosessen består av fire faser, forberedelsesfasen, vurderingsfasen, konkretiseringsfasen og gjennomføringsfasen. Forberedelsesfasen innebærer opplæring i BVP-metoden og definisjon av prosjektmål og tildelingskriterier. Formålet med denne fasen er i hovedsak å

forberede kundens organisasjon på bruk av BVP-metoden. Vurderingsfasen har som hensikt å finne den leverandøren som er best egnet til å gjennomføre prosjektet. For å oppnå dette rangeres tilbyderne etter fem kriterier. De fem kriteriene er prestasjoner, risikovurdering, tilleggsverdi, intervjuer og pris. Kriteriene skal vektlegge kvalitet, ekspertise og pris. Det er kun leverandøren som får best resultat i vurderingsfasen som kvalifiseres til konkretiseringsfasen. Dette begrenser transaksjonskostnadene for de resterende tilbyderne. I denne fasen skal leverandøren spesifisere innholdet i tilbudet. Fasen avsluttes ved at kontrakten blir signert. Konkretiseringsfasen er den siste fasen som er en del av innkjøpsprosessen. (Rijt *et al.* , 2016)

Rijt *et al.* (2016) hevder at det er viktig at både oppdragsgiver og leverandør holder fast ved BVP-prinsippene i gjennomføringsfasen. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke må involvere seg for mye i hva leverandøren gjør. Leverandøren er eksperten og det er viktig at leverandøren får utføre arbeidet på den måten leverandøren ønsker. (Rijt *et al.* , 2016)

I gjennomføringsfasen er det et poeng å minimere effekten av prosjektavvik. Prosjektavvik vil si hendelser som avviker fra det som ble avtalt i konkretiseringsfasen. Dette gjøres ved å gjennomføre ukentlig risikorapportering. I den ukentlige risikorapporten rapporteres det som kalles negative hendelser. Negative hendelser er hendelser som kan ha en innvirkning på prosjektets økonomi eller leveransedato. De negative hendelsene deles inn i tre kategorier, risikofaktorer leverandøren ikke klarer å beherske, uønskede hendelser som ikke stod i risikovurderingen og positive hendelser. De positive hendelsen er ønskede hendelser som ikke var planlagt. (Rijt *et al.* , 2016) I følge Rijt *et al.* (2016) er hensikten med den ukentlige risikorapporten å oppdage:

- *Ethvert avvik fra prosjektplanen og prosjektkostnadene;*
- *Enhver forandring i kontrakten;*
- *Alle risikofaktorene som medfører endringer i kontrakten;*
- *Redegjørelse for risikofaktorene som fantes, hvor det identifiseres hva som var kilden/opprinnelsen til risikoen og en kort beskrivelse av hvorfor risikoen ikke var redusert;*
- *Prestasjonen til leverandøren i forhold til respons på risikofaktorene de ikke behersker.*

(Rijt *et al.* , 2016, s.75)

I tillegg skal de ukentlige risikorapportene bidra til å begrense byråkratiet i prosjektet. En av fordelene ved å rapportere ukentlig er at man fager opp det som skjer i prosjektet i nåtid i stedet for å rapportere om hendelser som skjedde i fortiden. I utføreslesfasen er det oppdragsgiver som er økonomisk ansvarlig, det vil si at det er oppdragsgiver som er ansvarlig for å betale for forhold som er utenfor leverandørens kontroll. (Rijt *et al.* , 2016)

### 5.5.2 Erfaringen med effektene av BVP i gjennomføringsfasen

Bruk av BVP er en ny metode i Norge (Aarseth, 2017). Det er gjennomført masteroppgaver på metoden ved NTNU (Narmo, 2018; Aarseth, 2017; Kjærstad, 2018). En av de største utfordringene ved bruk av BVP er forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør i gjennomføringsfasen. Det er utfordrende for oppdragsgiver å la leverandøren stå for arbeidet og kun følge med via risikorapportene. (Aarseth, 2017)

Bruk av BVP som metode har lengre fartstid i Nederland enn i Norge (Aarseth, 2017). Snippert *et al.* (2015) gjennomførte en studie av Nederlandske prosjekter som benyttet BVP. Studien avdekket at i gjennomføringsfasen kontrollerer oppdragsgiver leverandør mer enn BVP-filosofien tilsier. Dette var et resultat av mangel på erfaring med metoden, som førte til at aktørene falt tilbake i gamle roller. Forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør var lite transparent og preget av mangel på tillit. (Snippert *et al.* , 2015) Ved TU Delft er det gjennomført masteroppgaver på området som har lignende funn (Heim, 2015; Tulling, 2018; Vollenhoven, 2017). Vollenhoven (2017) hadde lignende funn i deler av de studerte prosjektene, men i to av prosjektene bidro BVP til en god prosess. Dette var forårsaket av en god konkretiseringsfase.

Dette kapitlet har tatt for seg litteratur som er relevant for oppgavens problemstilling. I neste kapittel presenteres funnene fra casestudien og funnene blir satt i sammenheng med litteraturen fra dette kapitlet.

## 6 Resultater og analyse av funn fra casestudien

Formålet med dette kapittelet er å presentere resultatene fra intervjuene og sammenligne funnene med teori og tidligere forskning. Hvert av delkapitlene i kapittelet presenterer først funnene fra intervjuene, deretter blir funnene analysert av forfatteren og satt i sammenheng med litteraturen. Intervjuene er gjennomført og analysert etter metoden beskrevet i delkapittel 2.4. En oversikt over de forskjellige informantgruppene og perioden de er intervjuet finnes i Tabell 2.1. Kapittelets oppbygning er som følger:

- Delkapittel 6.1 tar for seg viktige roller i prosjektet. I dette delkapittelet blir i tillegg rollen til plankoordinator og hvordan kommunene oppfatter Nye Veier beskrevet.
- Delkapittel 6.2 tar for seg suksessfaktorene i prosjektet.
- Delkapittel 6.3 tar for seg det intervjuobjektene oppfatter som annerledes med prosjektet.
- Delkapittel 6.3.1 tar for seg fordelene med organiseringen.
- Delkapittel 6.4 tar for seg utfordringene med organiseringen.
- Delkapittel 6.5, 6.6 og 6.7 tar for seg noen av utfordringene presentert i 6.4 og utdyper betydningen av disse.
- Avslutningsvis beskriver delkapittel 6.8 hvilke tilfeller interkommunalt plansamarbeid er egnet for.

### 6.1 Viktige roller i prosjektet

Under intervjuene ble alle intervjuobjektene spurt om hvilke roller som var kritiske for gjennomføring av prosjektet. Hvilke roller de ulike informantgruppene nevnte er vist i Tabell 6.1. Det var enighet om at rollen til plankoordinator og styrelederen fungerte godt. I tillegg ble det trukket frem at styrelederen er sentral for å oppnå forankring lokalt i kommunene.

I tillegg til de kristiske rollene listet opp i tabell 6.1 nevnte Nye Veier, rådgiver og nøkkelpersonen fra prosjektet at samarbeidsrelasjonen mellom Nye Veier og rådgiver er kritisk. Denne samarbeidsrelasjonen ble spesielt vektlagt av intervjuobjektene fra rådgiver. Det som ble trukket frem som viktigst var prosjektleder fra Nye Veier, prosjektleder hos rådgiver og

samarbeidet dem i mellom. Denne samarbeidsrelasjonen har vært preget av uklare roller og faglige diskusjoner innledningsvis i prosjektet. Å få denne samarbeidsrelasjonen til å fungere blir trukket frem som spesielt viktig for å nå resultatmålene i prosjektet. På tross av interne uenigheter blir rådgiver og Nye Veier oppfattet som en enhet av intervjuobjektene fra kommunene.

<b>Viktig rolle</b> <b>Informantgruppe</b>	<b>Plankoordinatoren</b>	<b>Styrelederen</b>	<b>Styret</b>
Nye Veier	X	X	
Rådgiver	X		
Nøkkelpersonen i prosjektet	X	X	
Administrasjonen i kommunene	X		X
Styret for det interkommunale plansamarbeidet	X		X

Tabell 6.1: Viktige roller i planprosjektet, X indikerer at rollen ble nevnt av informantgruppen

Når intervjuene handlet om kritiske roller var det viktig for intervjuobjektene fra Nye Veier og rådgiver å påpeke at alle hadde et ansvar. De kom med utsagn som «*Vi må gjøre plankoordinatoren god*». Med dette mente de å sørge for at kritiske roller har nødvendig informasjon tilgjengelig, og hjelpe de med å utføre sin rolle hensiktsmessig. Denne typen utsagn kom i forbindelse med alle rollene som er nevnt som kritiske for prosjektet. Dette viser at det på tross av oppstartsproblemer fortsatt var en vilje til å samarbeide i prosjektet.

### 6.1.1 Plankoordinatorens rolle i prosjektet

Rollen som blir trukket frem flest ganger i intervjuene er rollen til plankoordinatoren. Når det er snakk om plankoordinatoren kommer intervjuobjektene med utsagn som: «*Prosjektet er helt avhengig av plankoordinatoren, velger du feil der så bommer du.*». Plankoordinatoren er finansiert av kommunene og fylkeskommunen. Det er en omforent forståelse av hva rollen innebærer. Intervjuobjektene oppfattet oppgavene til plankoordinator er:

- Plankoordinatoren skal være kommunenes representant og sørge for at kommunenes interesser blir ivaretatt

- Plankoordinatoren skal ha en forståelse av hva Nye Veiers holdninger og intensjoner er
- Plankoordinatoren skal sørge for god samhandling og informasjonsflyt slik at alle interessentene har den informasjonen de trenger
- Plankoordinatoren skal gi faglig støtte til kommunene og stille spørsmål ved det som presenteres av løsninger på grunnlag av en faglig vurdering

I tillegg til punktene over mente også noen av intervjuobjektene at plankoordinatoren har koordinert politisk og administrativt nivå innad i kommunene. Dette har plankoordinatoren kunnet gjøre på grunn av forståelse av både politikk og fag. Det blir i flere av intervjuene lagt vekt på at rollen som plankoordinator er helt nødvendig for gjennomføringen av prosjektet. Noen av intervjuobjektene nevnte i tillegg at plankoordinatoren bidro til å utjevne forskjellene i plankompetanse mellom kommunene.

Intervjuobjektene beskriver rollen til plankoordinator som krevende og trekker frem at det er nødvendig at plankoordinatoren har faglig tyngde til å utfylle sin rolle optimalt. Det blir også trukket fram at rollen er personavhengig og at den bør fylles av noen som evner å ha kontroll på alle interessenters ønsker og intensjoner med prosjektet. En annen egenskap med plankoordinatoren som trekkes frem er at plankoordinatoren i dette tilfellet har lokalkunnskap og erfaring fra veiprosjekter i området. Dette har gjort det lett for kommunene å ha tillit til plankoordinatoren.

De aller fleste intervjuobjektene har sagt at de føler at plankoordinatoren har fungert på en god måte i prosjektet. Likevel var det noen av intervjuobjektene som var skeptiske til hvor stor betydning rollen har. Hvis plankoordinatoren ikke utfyller rollen på en god måte kan dette ha store konsekvenser for prosjektet. Ett av intervjuobjektene trakk frem at konsekvensene hvis rollen ikke blir utført optimalt kan bli misforståelser i prosjektet.

### **6.1.2 Analyse av plankoordinators betydning**

Plankoordinators betydning for prosjektet legger grunnlag for spørsmålet om organiseringen av case-prosjektet har en svakhet i at prosjektet er veldig avhengig av en person. Hvis innehaver av rollen skulle bli hindret i å forsette å utføre oppgaven, kan det være vanskelig å finne en erstatter. Det vil også i fremtidige prosjekter med samme gjennomføringsmodell være viktig å finne en person kan utfylle rollen, noe som kan være krevende. I dag fungerer

rollen bra, så det er vanskelig å se for seg hva som ville gått galt om denne rollen ikke hadde fungert. Spørsmålet er om prosjektet kunne vært organisert annerledes for å minimere avhengigheten av plankoordinatoren.

Et aspekt er at færre involverte i prosjektet minker behovet for koordinering mellom aktørene. Derfor kan det hende at rollen ikke vil være like krevende ved færre involverte kommuner. Dessuten kan det også hende at prosjektet i et slikt tilfelle ikke er like avhengig av en slik rolle, siden det er lettere å ha oversikt over de involverte aktørenes interesser.

Slik rollen fungerer i dag deler alle kommunene og de to fylkeskommunene på kostnaden forbundet med å ha med plankoordinatoren i prosjektet. En av oppgavene til plankoordinatoren er å ivareta kommunenes behov. I stedet for å representere kommunene kunne plankoordinatoren representert rådgiver. Dette ville kanskje minket utfordringen ved å rekruttere en person til rollen. Utfordringen ville i et slikt tilfelle vært plankoordinatorens tillit hos kommunene. Slik intervjuobjektene beskriver det har de full tiltro til plankoordinatoren. Hvis plankoordinatoren hadde representert rådgiver er det ikke sikkert rollen ville vært like sentral for kommunene.

### **6.1.3 Kommunenes oppfatning av rollen til Nye veier og rådgiver i prosjektet**

Det er stort sett positive tilbakemeldinger fra kommunene på hvordan Nye Veier og rådgiver håndterer sine roller i prosjektet. De fleste intervjuobjektene fra kommunene trekker frem at Nye Veier og rådgiver stiller opp når det trengs og at rådgiver har en god formidlingsevne. Likevel er det noen av intervjuobjektene som trekker frem at de syntes rollefordelingen blant Nye Veiers personell er litt uklar, noen vet ikke hvem som er representanter fra Nye Veier og andre trekker frem at de ikke vet hvem som innehar hvilke roller hos Nye Veier.

Nye Veier har en tydelig føring på at de skal prioritere samfunnsøkonomiske prosjekter. De fleste intervjuobjektene syntes det er bra at dette blir fremmet i prosjektet. Likevel nevnte et av intervjuobjektene at Nye Veier kan bli oppfattet som truende siden de terper på at det er de samfunnsøkonomiske prosjektene som blir prioritert. Flere av intervjuobjektene fra kommunene mente at de ikke ønsker å stille krav som reduserer samfunnsøkonomisk nytte og dermed stanser prosjektet. Dette kan føre til at kommunene vedtar planer de egentlig ikke ønsker. Noen intervjuobjekter fra kommunene har også nevnt at de lurte på hvilken reell påvirkningsmulighet de har, siden Nye Veier har et såpass sterkt fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Flere av intervjuobjektene som har hatt erfaring med Statens vegvesens



gjennomføringsmodell påpekte at de oppfattet Nye Veier mer som en ren utbygger, mens Statens vegvesen i større grad var en samfunnsaktør som ivaretar flere behov.

Et annet aspekt som ble tydelig i intervjuene er at kommunene ser på prosjektet som en drakamp mellom Nye veier og kommunene. De påpekte at alle partene er sammen om prosjektet, men likevel var det tydelig at flere av intervjuobjektene fra kommunene i noen tilfeller så på Nye Veier som en motpart.

#### **6.1.4 Analyse av kommunens oppfatning av utbygger**

Også i studiene presentert i delkapittel 5.3 har samarbeidet mellom utbygger og kommunene blitt oppfattet som godt. Harvold & Tesli (2013) trekker frem at kommunene i prosjektet de studerte syntes organiseringen til utbygger var uoversiktlig. Det samme trekkes frem av kommunene i case-prosjektet, på tross av at Nye Veier har en mye slankere organisasjon.

Et annet likhetstrekk er at det i studien til Harvold & Tesli (2013) er at administrasjonen i kommunene var frustrert over at utbygger kommuniserte direkte med lokalpolitikere. Dette har likhetstrekk med noen av ønskene fra plankooridnerinsgruppen i case-prosjektet. Disse ønskene presenteres i delkapittel 6.6. Dette viser at administrasjonen i kommunen har et ønske om å ha kontroll over informasjonen politikerene sitter på.

Gundersen (2015) trekker også frem at det var krevende for utbygger å samarbeide med politikerne. En årsak til dette kan være at politikerne ikke var tilstrekkelig involvert i planarbeidet. I planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad fungerer samarbeidet mellom politikerne og Nye Veier godt. Politikerne blitt involvert i større grad gjennom styret. Hvis dette skal sees i sammenheng med funnene til Gundersen (2015) kan det være et argument mot å begrense informasjonen politikerne får, slik noen av intervjuobjektene fra plankoordineringsgruppen ønsker.

#### **6.1.5 Relasjonen mellom Nye Veier og rådgiver**

En av de største utfordringene som ble avdekket i intervjuene med representanter fra prosjektledelsen høsten 2018 var rolleavklaringen mellom Nye Veier og rådgiver. Funnet fra intervjuene indikerer at det allerede innledningsvis var mangel på informasjon og forskjellig tolkning av informasjon.

Hvor mye Nye Veier skal være innblandet i arbeidet til rådgiver har vært et tema. Innledningsvis i prosjektet var Nye Veier tett på arbeidet til rådgiver gjennom deltagelse i arbeids-

møter. Dette førte til noe Nye Veier beskrev som en «*usunn tetthet*» på rådgiver. Årsaken til at tettheten ble usunn var at Nye Veier opplevde at rådgiver mente Nye Veier måtte akseptere løsninger på grunnlag av uttalelser i møter. Deretter ble det større avstand mellom Nye Veier og rådgiver, men dette førte til at Nye Veier ikke hadde tilstrekkelig innsyn i prosessen. Status ved intervju tidspunktet var at Nye Veier igjen var blitt tatt med i fagmøter med rådgiver, men bare med en lyttende rolle. I tillegg hadde de fått på plass forankringsrutiner mellom Nye Veier og rådgiver.

I intervjuene legges mye av årsaken til en uklar rolleavklaring i starten av prosjektet på kontraheringsmetoden BVP og at begge parter hadde lite kunnskap om denne. Intervjuobjektet fra Nye Veier uttalte at «*Så langt i prosjektet har jeg følt det med BVP-metoden som heft og plunder mer enn til hjelp*». Et annet aspekt rådgiver trekker frem er at de er usikre på om fastpris egner seg i et prosjekt med en så omfattende og uforutsigbar prosess. Dette blir også nevnt av noen av intervjuobjektene fra kommunene.

Det har også vært faglig diskusjon med tanke på hvor god kvalitet det skal være på det rådgiver leverer og hvor detaljert planprogrammet skal være. Når intervjuobjektene snakker om disse faglige diskusjonene kommer de også inn på om måten de håndterer uenighetene på er i henhold til BVP eller ikke.

Uenighetene i denne samarbeidsrelasjonen førte til at det ved intervju tidspunktet var svekket tillit mellom partene. Flere av intervjuobjektene var ikke sikre på om de hadde tillit til Nye Veiers styring av prosjektet. På den annen side manglet også Nye Veier tillit til måten rådgiver arbeidet på. De mente rådgiver ikke var transparente nok og at dette gjorde det vanskelig å slippe kontrollen. Likevel er det tydelig at det fortsatt er et ønske i prosjektet om å få samarbeidsrelasjonen til å fungere. På tross av oppstartsproblemer informerer forskere fra forskningsprosjektet om at relasjonen mellom Nye Veier og rådgiver har gått seg til og at samarbeidet fungerte godt senere i prosjektet.

Noen av prosjektdeltakerne har oppfatninger om at BVP som metode legger føringer for gjennomføringen av prosjekter. Rådgiver mener at hovedtrekkene for BVP i gjennomføringsfasen er:

- Oppdragsgiver må slippe kontrollen og stole på at rådgiver kommer til rett resultat, selv om de gjør det på en annen måte enn oppdragsgiver forventer.
- BVP-metodikken er hierarkisk. Metoden er streng på at store avklaringer må avklares i ledelsen.

- Risikorapporten som ligger i BVP-metodikken skal være den eneste formen for rapportering mellom oppdragsgiver og rådgiver.

### 6.1.6 Analyse av rollefordelingens betydning for prosjektet

Uklare roller er i følge litteraturen et av de største problemene i gjennomføringsfasen av BVP-prosjekter. Snippert *et al.* (2015) legger mye av årsaken til uklare roller på at aktørene har for lite kunnskap om metoden. Dette er i samsvar med intervjuobjektene som mener deler av årsaken til uklar rolleavklaring i case-prosjektet er manglende kunnskap om metoden. Studien som Tulling (2018) og Vollenhoven (2017) indikerer at mange av disse problemene kan unngås dersom konkretiseringsfasen gjennomføres hensiktsmessig.

Mangel på tillit blir trukket frem i litteraturen som en av årsakene til at rollefordelingen blir uklar i gjennomføringsfasen (Snippert *et al.*, 2015; Tulling, 2018). På tross av svekket tillit i case-prosjektet var partene optimistiske. Ved intervjutidspunktet hadde de tro på at de hadde fått på plass en passende rollefordeling. Det var fokus på å gjøre de andre partene i prosjektet gode og sørge for at de hadde den informasjonen de hadde behov for. Basert på informasjonen fra forskningsprosjektet kan det antas at samarbeidet mellom Nye Veier og rådgiver har fungert bra etter justeringene innledningsvis i prosjektet.

## 6.2 Suksessfaktorer

Flere av spørsmålene i intervjuene handlet om viktige suksessfaktorer i prosjektet. Hva som er viktig for at prosjektet skal lykkes var et tema som dukket opp på flere tidspunkt i intervjuene. Derfor er også faktorer som ble nevnt som viktige for at prosjektet skal lykkes tatt med i vurderingen av hva som regnes som suksessfaktorer for prosjektet.

Suksessfaktorene nevnt av intervjuobjekter høsten 2018 og våren 2019 beskrives her. Høsten 2018 ble Nye Veier, rådgiver og en nøkkelperson i prosjektet intervjuet. Våren 2019 ble representanter fra plankoordineringsgruppen og styret for det interkommunale plansamarbeidet intervjuet. Se tabell 2.1 i delkapittel 2.4 for oversikt over informantgrupper og periode for intervju.

### 6.2.1 Suksessfaktorer nevnt av informanter høsten 2018

For intervjuene gjennomført høsten 2018 er suksessfaktorene som ble nevnt av to eller flere av totalt fire intervjuobjekter vurdert som kritiske suksessfaktorer for prosjektet. For rådgiver var det suksessfaktorer som gikk på deres relasjon til Nye Veier og faktorer som kunne påvirke resultatmålene som var i fokus, mens Nye Veier og nøkkelpersonen i større grad hadde fokus på faktorer som kunne påvirke forankringen av prosjektet i kommunene. Tabell 6.2 viser suksessfaktorene til prosjektet og antall intervjuobjekter som nevnte suksessfaktoren.

Suksessfaktor	Antall intervjuobjekter
Effektiv rolle- og ansvarsfordeling mellom rådgiver og Nye Veier	4
Kvalitet på leveransene fra rådgiver	2
Medvirkning og forankring lokalt i kommunene. Og tilstrekkelig tid til modning av løsningen lokalt.	2
Enighet og samarbeidsvilje blant deltakerne i plankoordineringsgruppen og styret	2
Alle kommunene vil ha ny E18	2

Tabell 6.2: Suksessfaktorene nevnt av intervjuobjekter høsten 2018 og antall intervjuobjekter som nevnte faktoren

### 6.2.2 Suksessfaktorer nevnt av informanter våren 2019

For intervjuene som ble gjennomført våren 2019 er suksessfaktorene nevnt av fem eller flere av totalt 12 intervjuobjekter vurdert som kritiske for at prosjektet skal lykkes. Suksessfaktorene er beskrevet i Tabell 6.3. Det var også veldig mange av intervjuobjektene som nevnte at rollen til plankoordinator var en suksessfaktor for å lykkes med prosjektet. Dette er ikke tatt med i tabellen siden det er fremhevet i delkapittel 6.1.

Suksessfaktor	Antall intervjuobjekter
Medvirkning og forankring lokalt i kommunene	12
Respekt og tillit mellom kommunene	8
Godt samarbeid og informasjonsflyt mellom alle interessentene	6
At det blir brukt nok tid på faglige utredninger før kommunedelplanen vedtas	6
Alle kommunene vil ha ny E18	5

Tabell 6.3: Suksessfaktorene nevnt av intervjuobjekter våren 2019 og antall intervjuobjekter som nevnte faktoren

### 6.2.3 Analyse av suksessfaktorene for prosjektet

Deltakerne i prosjektet har ulike oppfatninger om hva som er viktig for at prosjektet skal lykkes. Det er to mulige årsaker til de forskjellige oppfatningene. Den første er prosjektdeltakerens perspektiv på prosjektet. Rådgiver er den utøvende aktøren i følge Bygg 21 (2018b), eller leverandøren i følge Samset (2014) sin modell. Leverandøren er opptatt av å levere innenfor definert tid, kost og kvalitet. Derfor er rådgiver opptatt av resultatmålet til prosjektet. Nye Veier på sin side er byggherre som følge av Samset (2014) sin modell eller forslagstiller som følge av Bygg 21 (2018b) sin modell og har derfor fokus på effektene av prosjektet på sikt og at samfunnsmålene blir nådd. For å nå samfunnsmålene er det sentralt for dem at planvedtaket blir vedtatt.

Den andre årsaken til forskjellige fokusområder kan være tidspunktene intervjuene er gjennomført på. Som nevnt i kapittel 2.4.3 er inntrykket fra et intervju statistisk. Det er flere måneder fra første til siste intervju ble gjennomført høsten 2018. Intervjuobjektene fra rådgiver ble intervjuet i en periode hvor relasjonen mellom Nye Veier og rådgiver var uklar, og det var fokus på å rydde opp i denne relasjonen. Intervjuobjektet fra Nye Veier og nøkkelpersonen fra prosjektet ble intervjuet etter de hadde fått på plass forankringsrutiner og planprogrammet var lagt ut til høring. Dermed var fokus på å få på plass planprogrammet da rådgiver ble intervjuet, mens fokus var på å få planprogrammet vedtatt på tidspunktet Nye Veier og nøkkelpersonen ble intervjuet.

I tillegg ble intervjuene med representanter fra kommunene utført i løpet av våren 2019. Forskjellige tidspunkt for intervjuene med kommunene og intervjuene med Nye Veier, rådgiver

ver og nøkkelpersonen kan være en årsak til at de vektlegger forskjellige suksessfaktorer. Likevel er det mange sammenfallende suksessfaktorer fra funnene høsten 2018 og våren 2019. Dette kan indikere at forskjellen mellom Nye Veier og rådgiver i stor grad er grunnet de forskjellige perspektivene aktørene har på prosjektet.

Det er flere av suksessfaktorene som blir nevnt både høsten 2018 og våren 2019. Dette er faktorer som medvirkning og forankring lokalt i kommunene, godt samarbeid og at det er et ønsket prosjekt. Selv om en suksessfaktor ikke blir nevnt av alle de forskjellige aktørene betyr det ikke at den ikke er viktig for at prosjektet skal lykkes. Det betyr heller ikke at aktøren ikke er enig i at det er en suksessfaktor. Dette er et resultat av metoden som er brukt i intervjuene. Ved åpne spørsmål vil kun de suksessfaktorene intervjuobjektet kommer på i intervjusituasjonen bli registrert.

### **6.3 Hvordan prosjektet skiller seg fra tradisjonelle planprosjekt og forde- ler med organiseringen**

Planprosessen skiller seg fra tradisjonelle planprosesser på en rekke områder. Intervjuobjektene hadde sine oppfatninger av hva de syntes var annerledes enn i tradisjonelle prosjekter:

- Rådgiveren har mer organisatorisk ansvar og er ikke underlagt den samme kvalitetskontrollen som i tradisjonelle planprosesser.
- Plan- og bygningslovens kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid er tatt i bruk.
- Det er et tydelig fokus på mål gjennom prosessen. Da spesielt at prosjektet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.
- Prosjektet er veldig stort og det er mange kommuner involvert.
- Det er satt av kort tid til prosjektgjennomføringen.
- Kommunestyret har gitt fra seg myndighet.
- Prosesser blir jobbet med parallelt. Et eksempel er at rådgiver forskutterer resultatet av vedtak av planprogram. Arbeidet med konsekvensutredninger blir påbegynt før resultatet av planprogrammet er klart.

### 6.3.1 Fordeler ved organiseringen av planprosjektet

Under intervjuene ble det kartlagt hva intervjuobjektene så på som fordelene med organiseringen av prosjektet, ikke bare med tanke på det interkommunale plansamarbeidet, men også andre forhold som skiller prosjektet fra et tradisjonelt planprosjekt. Det som ble vektlagt i intervjuene er listet opp i Tabell 6.4. Tabellen indikerer også om faktoren ble nevnt av intervjuobjektene høsten 2018 eller våren 2019.

<b>Fordel</b>	<b>Høsten 2018</b>	<b>Våren 2019</b>
Det interkommunale samarbeidet muliggjør rask fremdrift.	X	X
Det interkommunale samarbeidet gjør det lettere for kommunene å ha et helhetlig perspektiv	X	X
Det er fokus på målene i prosessen og målene er godt forankret i kommunene	X	X
Det er tilrettelagt for god medvirkning fra lokalbefolkningen. Medvirkningsportalen fungerer godt og Nye Veier med rådgiver stiller opp på folkemøter.	X	X
Kommunene støtter hverandre		X

Tabell 6.4: Fordelene med organiseringen av planprosjektet, X indikerer at fordelen ble nevnt av intervjuobjektene i perioden

Innledningsvis i prosjektet brukte de forskjellige aktørene i det interkommunale samarbeidet tid på å finne sine roller. Likevel er alle intervjuobjektene enige om at dette har gått seg til. De mener at det interkommunale samarbeidet fungerer godt og er godt organisert. Medlemmene i plankoordinatorgruppen støtter hverandre og samarbeider. I tillegg har flere intervjuobjekter uttrykt at de synes interkommunalt samarbeid er en god måte å jobbe på i store samferdselsprosjekter. Flere intervjuobjekter vektlegger likevel at de ikke er sikre på om det egner seg like godt i andre kommunale plansaker.

Blant representantene fra styret som ble intervjuet er det entusiasme for prosjektet. De mener det er motiverende å være med på et fremtidsrettet prosjekt. Representantene fra administrasjonen har litt mer blandede inntrykk av prosjektet. Kommunene som er fornøyde med løsningen som foreligger i prosjektet, er generelt positive til prosjektet. Kommunene som ikke har fått den løsningen de ønsker seg er i større grad skeptiske. Flere av intervjuobjektene som har erfaring med Statens vegvesens gjennomføringsmodell er kritiske til organiseringen.

### 6.3.2 Analyse av fordelene med prosjektet

Som det fremgår av Tabell 6.4 er det stor enighet mellom intervjuobjektene om hva som er fordelene med organiseringen av prosjektet. Den eneste forskjellen er at kommunene syntes det er en fordel at kommunen støtter hverandre. Dette er på den andre siden noe Nye Veier var bekymret for i starten av prosjektet. Dette illustrerer at på tross av at kommunene og Nye Veier har de samme målene er det en drakamp mellom kommunene og Nye Veier.

Intervjuobjektene fra styret var i større grad entusiastiske enn intervjuobjektene fra plankoordineringsgruppen. Dette kan henge sammen med at politikerne er involvert i større grad enn de har vært i tidligere prosjekter, mens administrasjonen er mindre involvert og har mindre kontroll på prosjektet enn i tradisjonelle planprosjekter.

Alle intervjuobjektene trekker frem medvirkningsprosessen som god. I følge Harvold & Tesli (2013), Heldal & Rasmussen (2012) og Rundberget (2015) bør medvirkning gjennomføres tidlig i prosjektet for å realisere effektiv veibygging. Bruk av medvirkningsportal i kombinasjon med folkemøter er noe intervjuobjektene mener har vært vellykket. Digitale løsninger og gode folkemøter har også gjort det enklere for berørte planer å gi innspill allerede i en tidlig planfase.

## 6.4 utfordringer ved organiseringen av prosjektet

I tillegg til fordeler ved organiseringen av prosjektet ble det gjennom intervjuene avdekket en rekke utfordringer. De mest sentrale utfordringene er listet opp i Tabell 6.5, i tabellen er det også indikert hvorvidt intervjuobjektene høsten 2018 eller våren 2019 nevnte utfordringen. Tabellen viser at det er store forskjeller på hvilke utfordringer intervjuobjektene høsten 2018 og intervjuobjektene våren 2019 vektlegger.

I intervjuene høsten 2018 ble det i tillegg til utfordringene uttrykt bekymringer for fremtidig utvikling av det interkommunale samarbeidet, på tross av at det hadde fungert bra så langt. En av bekymringene var at prosjektet dekker et stort geografisk område. Prosjektområdet er to adskilte veistrekker, som presentert i Figur 3.2 i kapittel 3. Dette gjør det utfordrende å engasjere kommuner uten geografisk nærhet i hverandres saker. Dermed kan en risiko være at enkelte kommuner mister interessen for prosjektet. En annen bekymring var at aktørene i prosessen er vant med tradisjonell metode for veiplanlegging. Det kan være krevende å tenke så banebrytende som det kreves i dette prosjektet. Nye Veier var også bekymret for at kommunene er for enige. Så langt i prosjektet hadde en liten kommune fått støtte i en sak



fra alle de andre kommunene. Dette kan tyde på at kommunene vil støtte hverandre også i andre saker senere, slik at de i større grad enn forutsett får gjennomslag for lokale saker. På den annen side var det i dette tilfellet enkelt for kommunene å støtte en kommune for gjennomslag for en lokal sak siden det ikke var åpenbart at den andre løsningen var bedre.

Utfordring	Høsten 2018	Våren 2019
Å få vedtatt planprogram og kommunedelplan lokalt i alle kommunene	X	
Fremdriften til prosjektet. Det er utfordrende å få til modning i alle kommuner tidnok. Modning tar tid.	X	X
Få med fylkesmannen på en konstruktiv dialog, fylkesmannen følger opp nøye og kommunene støtter seg på dette.	X	
Det er varierende kompetanse i kommunene, dette kan gjøre det vanskeligere å få gjennom saker i kommuner med lav kompetanse. Derfor er det viktig at plankoordinator stiller som fagressurs til de enkelte kommunene.	X	
Lokal versus samfunnsøkonomisk nytte. Nye Veier prioriterer samfunnsmålene i prosjektet, mens kommunene vektlegger mål som går på det lokale og regionale.	X	X
Plankompetansen i kommunene er for lite involvert i delutredninger underveis.		X
De fleste kommunene har nedprioritert andre plansaker for å ha kapasitet til å henge med på fremdriften i prosjektet.		X

Tabell 6.5: Ulempene med organiseringen av planprosjektet, x indikerer at ulempen ble nevnt av intervjuobjektene i perioden

I intervjuene våren 2019 ble det avdekket at kommunene mener det er viktig at de støtter hverandre. Støtte fra de andre kommunene gjør det lettere for kommunene å fremme lokale saker. Hvis de ikke hadde fått støtte, tror de at de ikke ville turt å fremme dem i frykt for å hindre fremdriften til prosjektet. Flere av representantene mener at det er større rom for å nå gjennom med lokale saker i et interkommunalt plansamarbeid enn det ville vært ved statlig plan som er det de ser på som alternativet. De mener at hvis det skal være rom for å fremme lokale saker, er det viktig at kommunene støtter hverandre. I tillegg har prosjektet bidratt til kapasitetsproblemer for flere av kommunene. De har måttet nedprioritere andre plansaker

for å ha kapasitet til å henge med på fremdriften i prosjektet.

#### 6.4.1 Analyse av utfordringene ved organiseringen av prosjektet

Årsaken til at det er store forskjeller på hva som blir nevnt som utfordringer høsten 2018 og våren 2019 kan være at flere av utfordringene intervjuobjektene høsten 2018 nevner går ut på hvordan de skal klare å få kommunene til å vedta planen, mens for kommunene går utfordringene i større grad ut på hvordan prosjektet er organisert og hvordan organiseringen påvirker kommunen. Tabell 6.5 viser at det kun er to utfordringer de er enige om. Disse to utfordringene er diskutert nærmere i henholdsvis delkapittel 6.5.1 og 6.7.1.

Harvold & Skjeggedal (2012) og Handeland *et al.* (2016) konkluderer med at den største fordelen med interkommunalt plansamarbeid er at plankompetansen og -kapasiteten øker i kommunene. Prosjektledelsen nevner at en av utfordringene er at det er forskjellig plankompetanse i kommunene. Dette er ikke en utfordring som blir trukket frem av kommunene. Kommunene trekker imidlertid frem at de ikke har tilstrekkelig kapasitet. Dette tyder på at kommunene ikke får kapasitetsfordeler som et resultat av det interkommunale samarbeidet, dette er heller en ulempe i prosjektet.

Harvold & Skjeggedal (2012) klassifiserer interkommunale plansamarbeid etter fire kategorier med hensyn på om det er fokus på prosess eller produkt og hvor mye fokus det er på felles organisering. Formålet med case-prosjektet er å få en felles plan, og prosjektet har derfor et sterkt fokus på produktet etter Harvold og Skjeggedals modell. I følge modellen er det i prosjekter med sterkt fokus på organisering en hensikt å dra nytte av kompetanse på tvers av kommunene. Case-prosjektet har fokus på produktet og dermed kan det være årsaken til at økt kapasitet ikke blir nevnt som en fordel i case-prosjektet. Dette kan også være en årsak til at fordeler som fokus på mål og at samarbeidet muliggjør et helhetlig perspektiv vektlegges.

## 6.5 Tidsperspektivet

Gjennomføringstiden til prosjektet blir både nevnt som en styrke og en svakhet. Fremdriftsplanen er lagt på grunnlag av at kommunedelplanen skal være vedtatt før kommunevalget høsten 2019. Dette har blitt kritisert av flere av intervjuobjektene fra kommunene. Alle intervjuobjektene fra administrasjonen i kommunene trekker frem at det er dårlig tid i prosjektet. Hvor kritisk de synes det er varierer, men av noen blir fremdriften omtalt som «*skremmende*», «*på kanten av forsvarlig*» og «*dramatisk*», mens flere omtaler det som et forsøk på å sette norgesrekord i planlegging.

Flere av intervjuobjektene trekker frem at det er verdifullt å gjennomføre rask planlegging. Dette fordi raskere planlegging betyr mindre usikkerhet i lokalmiljøet siden det raskere vil bli avklart hvor veien kommer til å gå. Et intervjuobjekt satte ord på dette ved å si «*Når det er en krevende prosess er det også en fordel at det går fort, at det ikke blir en lang seigpiningsprosess. Noen har sammenliknet det med å ta av et plaster, noen ganger er det bedre å bare rive det av*». Ved planlegging som tar lang tid kan utviklingen i enkelte områder stoppe opp på grunn av båndleggingssoner. I tillegg vil veien bli ferdigstilt tidligere og samfunnet kan dra nytte av effekten av veien raskere. Videre trakk også noen av intervjuobjektene fram at rask planlegging gir mindre rom for omkamper.

På den annen side er det flere av intervjuobjektene som er veldig kristiske til fremdriften i prosjektet. Det er særlig intervjuobjektene som har erfaring med Statens vegvesen og de fra kommuner som ikke er fornøyde med løsningen som foreligger som er kritiske. Hovedargumentene er at det trengs mer tid for å få god nok faglig kvalitet, og at det må settes av nok tid til å forankre løsningene lokalt. Før kommunedelplanen ble lagt ut på høring var det ikke tid for kommunene til å gi innspill til planen. Intervjuobjektene er i utgangspunktet enige om at raskere gjennomføring av planprosjekter har en verdi. Misnøyen med fremdriftsplanen knytter seg til de siste to månedene av prosjektet hvor kommunene ikke har hatt tilstrekkelig tid til å gi innspill til planforslaget. Flere av intervjuobjektene påpeker at det hadde holdt med to-tre måneder ekstra i slutfasen av planprosjektet, og at prosjektet da fortsatt ville ha vært gjennomført betydelig raskere enn normalt.

### 6.5.1 Analyse av tidsperspektivets betydning

Heldal & Rasmussen (2012) trekker frem at lang planleggingstid har negative konsekvenser for nytten av prosjektet, siden man får realisert nytten på et senere tidspunkt. I tillegg nevner

Bygg 21 (2018a) at det kan oppstå unødvendig prisvekst på boliger og lokaler på grunn av få utbyggingsklare arealer. Ved planlegging av vei kan også store områder båndlegges over en lengre periode. Dette kan resultere i få utbygningsklare arealer, eller utviklingen i områder kan stoppe opp grunnet usikkerhet for hvor veien skal bygges. Dette støtter opp under utsagnene intervjuobjektene har om at det lønner seg med rask planlegging.

På den annen side nevnte Rundberget (2015) at det bør settes av tid nok til å oppnå god forankring og god nok faglig kvalitet. Det er gode argumenter for effektive planprosjekter både fra case-prosjektet og litteraturen, men både god forankring og god nok faglig kvalitet er nevnt som suksessfaktorer. For å gjennomføre et vellykket prosjekt er det derfor viktig med tilstrekkelig tid til forankring og utarbeidelse av dokumenter med høy planfaglig kvalitet.

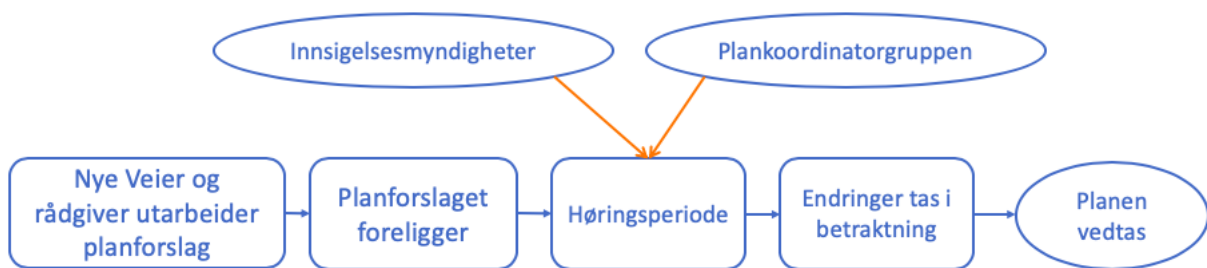
Noen av intervjuobjektene nevner at to- tre måneder ekstra på slutten av prosjektet ville vært tilstrekkelig for å sikre nødvendig forankring og faglig kvalitet. I case-prosjektet bruker man under ett og et halvt år fra planoppstart til vedtatt kommunedelplan. Dette bruker man i følge Heldal & Rasmussen (2012) vanligvis tre til seks år på. Derfor vil to til tre måneder lengre planleggingstid fortsatt være regnet som rask planlegging. Utfordringen med å utvide gjennomføringstiden til prosjektet er at fremdriften er satt som den er for at kommunedelplanen skal være vedatt før kommunevalget høsten 2019. Derfor vil en utvidelse av prosjektet føre til at planvedtak kan havne etter valget. Dette kan skape forsinkelse i prosjektet siden nye kommunestyre må sette seg inn i planen før de kan vedta den. Forsinkelser som følge av skiftende kommunestyre er også en av utfordringene Rundberget (2015) nevner.

På den annen side bør en god plan være godtatt på tvers av politiske partier og sannsynligheten for at planen blir god nok til det er større hvis det er god nok kvalitet på planen. Derfor kan det være riktig å bruke ekstra tid for å sikre god planfaglig kvalitet, slik at tidkrevende omkamper unngås.

## 6.6 Plankoordinatorgruppens involvering i prosjektet

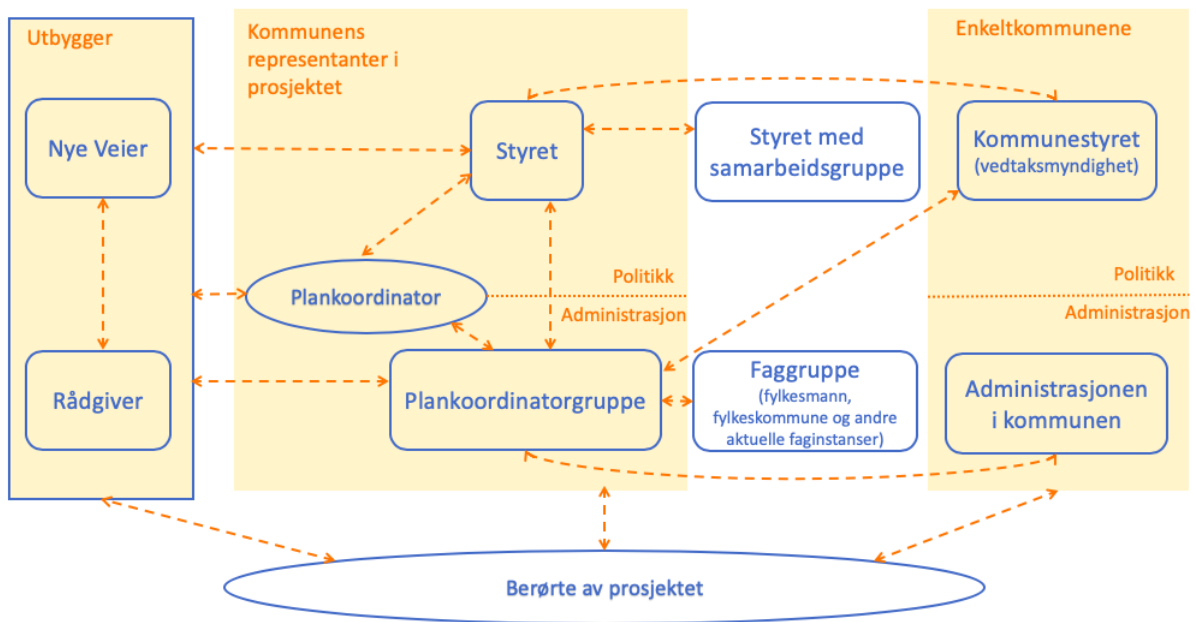
Flere av deltakerne i plankoordineringsgruppen hadde et ønske om at plankoordinatorgruppen skulle fungere annerledes enn den gjør i prosjektet. For det første mener de at de har fått innsyn i dokumenter fra Nye Veier og rådgiver for sent. De har fått beskjed om at dokumentene de etterspør jobbes med, men har ikke fått innsyn i dokumentene. Dette har gjort at tidspresset på plankoordinatorgruppen og fagfolk i kommunen har blitt større enn det i utgangspunktet trengte å være. Som eksempel trekker flere av intervjuobjektene frem at de ikke

hadde mulighet til å gi innspill til kommunedelplanen før den ble lagt ut på høring. Kommunene fikk først tilgang på disse dokumentene to dager før de skulle legges ut på høring. Intervjuobjektene påpekte at kommunene ikke har kapasitet til å gi innspill i løpet av så kort tid, og at deres reelle mulighet til å gi innspill først er i høringsperioden, som illustrert i Figur 6.1. Uansett ville det ikke vært tid til å gjøre oppdateringer av planen før høringsperioden. Et annet eksempel som trekkes frem er muligheten til å forberede seg til møter i plankoordineringsgruppen. Bakgrunns materialet har blitt sendt ut rett i forkant av møtene og det har derfor ikke vært tid til å sette seg inn i materialet før møtet.

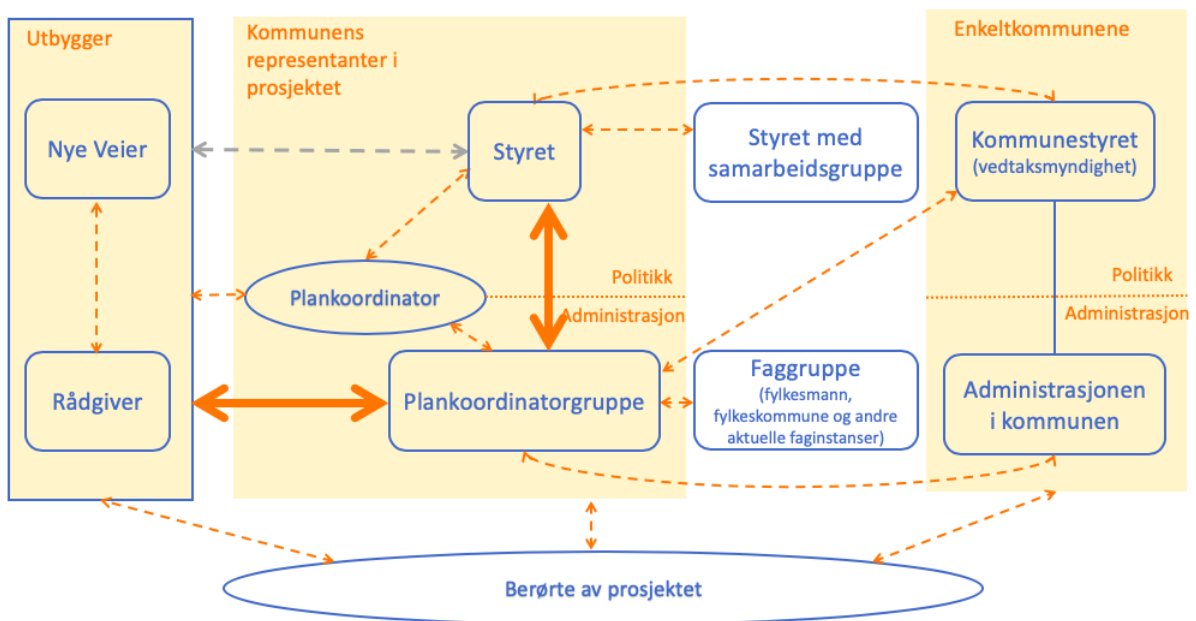


Figur 6.1: Oversikt over når noen av intervjuobjektene opplever at innsigelsesmyndigheter og plankoordineringsgruppen har mulighet til å kommentere det ferdigstilte planforslaget

For det andre mener enkelte av medlemmene i plankoordinatorgruppen at kommunen mister sin mulighet til å kontrollere arbeidet rådgiver utfører. Grunnen er at Nye Veier og rådgiver gir faglige innspill direkte til styret. Fra tidligere prosjekter har intervjuobjektene erfaring med at fagfolk i kommunen får kontrollere det rådgiverne produserer i større grad, og at dette bidrar til å ivareta lokale forhold. Figur 6.2 viser med oransje piler de viktigste kommunikasjonskanalene i prosjektet basert på informasjon fra intervjuene. Årsaken til at det er en blå firkant rundt Nye Veier og rådgiver er at det i denne sammenheng hensiktsmessig å fremstille dem som en enhet. De gule bakgrunnene i figuren indikerer om aktøren representerer utbygger i prosjektet, kommunene i prosjektet eller representanter fra enkeltkommunene som blir koblet på prosjektet ved behov. Piler som stopper i ytterkanten av en gul boks indikerer at kommunikasjonen går til aktørgruppen som en helhet. For å få på plass det intervjuobjektene kaller et «*filter*» mener de at det som presenteres for styret i større grad må kontrolleres av administrasjonen i kommunene. Det innebærer at det kommunikasjonen mellom styret og utbygger minimeres (illustrert med en grå pil i Figur 6.3), mens plankoordinatorgruppen i større grad blir involvert i prosessen (illustrert med tykke, oransje piler i Figur 6.3).



Figur 6.2: Oversikt over de viktigste kommunikasjonskanalene i prosjektet. Figuren er basert på informasjon fra intervjuene.



Figur 6.3: Oversikt over kommunikasjonskanalene noen av intervjuobjektene ønsker å minke bruken av (grå pil) og øke (tykk, oransje pil) bruken av.

For det tredje hadde flere av medlemmene i plankoordinatorgruppen sett for seg at møtene i plankoordinatorgruppen skulle være samarbeidsmøter slik at de kunne dra nytte av hverandres kompetanse. Imidlertid mener de at møtene i større grad har vært informasjonsmøter hvor rådgiver har informert om hva de har gjort og hvorfor. I tillegg mener enkelte at det er lett å miste fokus i møtene og fokusere på de tingene som er viktig for sin kommune og

eventuelt nabokommunen. Dette på grunn av at det er så mange som er involvert i møtene.

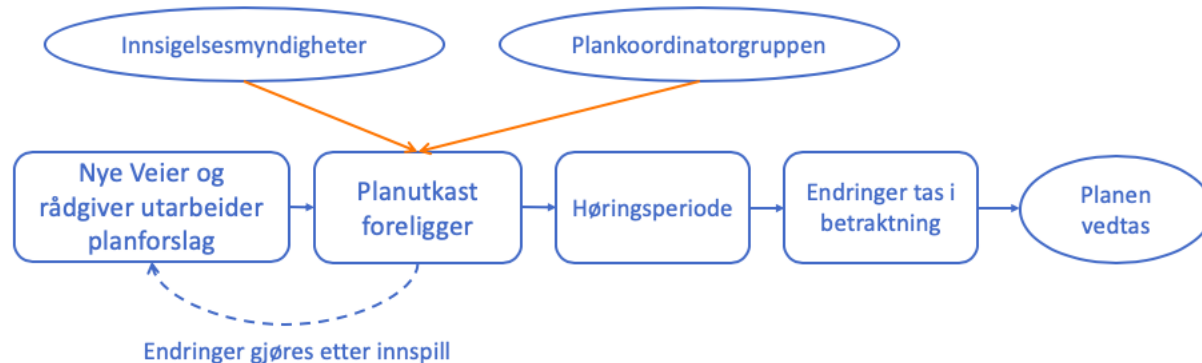
Det er i hovedsak de kommunene som ikke er fornøyde med korridorvalget som er kritiske til hvordan plankoordinatorgruppen fungerer, men det er likevel også noen få andre som nevner disse problemstillingene. De fleste kommunene som er fornøyde med korridorvalget gjennom sin kommune nevner at de kanskje hadde vært mer kritiske til kvaliteten på kommunedelplanen og deres mulighet til involvering, om ikke den korridoren de ønsket var valgt.

Som følge av mange høringsinnspill og varslede innsigelser har styret i det interkommunale plansamarbeidet fremmet et forslag om at det må gjøres endringer på planforslaget. De ønsker at den endrede planen skal legges til offentlig ettersyn i seks nye uker fra 26. juni. (Arendal Kommune, 2019) Til det nye planforslaget krever styret at *«Det må utarbeides nødvendige suppleringer av KU, plankart med bestemmelser og planbeskrivelser slik at varslede innsigelser kan løses.»* (Arendal Kommune, 2019, s.1) Forslaget skal behandles på et styremøte 3. juni (Arendal Kommune, 2019).

### 6.6.1 Analyse av plankoordineringsgruppens betydning

Harvold & Skjeggedal (2012) mener at en av fordelene med interkommunalt plansamarbeid er å øke plankapasiteten i kommunene. I case-prosjektet har korte frister og tidspress gjort at kommunene i stedet for å øke kapasiteten som følge av et interkommunale plansamarbeid, har hatt for lav kapasitet til å håndtere prosjektet.

I delkapittel 5.4.4 nevnes tiltak for å minimere antallet innsigelser for å effektivisere planprosesser. Et av tiltakene Harvold & Tesli (2013) nevner er gjennomføring av en uformell høring med innsigelsesmyndigheter før høringsperioden. Da kan nødvendige endringer gjøres før høringsperioden slik at risikoen for tidkrevende innsigelsesprosesser minker. Et liknende tiltak er at kommunen i større grad kunne fått mulighet til å gi innspill til planen før høringsperioden. Da ville risikoen for at kommunen ikke vil stå bak endelig planforslag blitt redusert. Et annet tiltak for å sikre at kommunene stiller seg bak planforslaget kunne vært større åpenhet rundt plandokumentene rådgiver utarbeidet underveis i prosessen. Hvis plankoordinatorgruppen hadde fått tilgang til flere delutredninger underveis kunne de gitt kontinuerlige innspill og behovet for å sette seg inn i det endelige planforslaget rett før høringsperioden ville blitt redusert siden de allerede ville være kjent med innholdet. Mulighet for å gi innspill til delutredninger er illustrert i Figur 6.4.



Figur 6.4: Oversikt over når innsigelsesmyndigheter og plankoordineringsgruppen bør ha mulighet til å kommentere planforslaget

Administrasjonen i prosjektet Harvold & Tesli (2013) studerte så også utfordringer ved at utbygger kommuniserte direkte med kommunene. Likevel er det noen utfordringer med å minimere kommunikasjonen mellom Nye Veier og styret. For det første vil dette føre til at politikerne ikke får informasjon med en gang den foreligger. Dette kan føre til at man får samme situasjon som Gundersen (2015) beskriver, hvor samarbeidet mellom politikerne og utbygger blir krevende siden politikerne ikke har tilstrekkelig informasjon. For det andre er en av de største utfordringene til kommunene at de ikke har tilstrekkelig kapasitet. Derfor vil det kreve mye lengre tid dersom administrasjonen i kommunen skal gå gjennom alt før det blir presentert for styret. Det er uheldig at den aktøren som sliter mest med fremdriften i prosjektet, skal fungere som kvalitetssikrer. Et alternativ til at kommunene skal gå gjennom alt før det presenteres for styret, er at de i større grad holdes kontinuerlig oppdatert. Da kan de gi innspill underveis slik at lokale forhold blir hensyntatt.

Samarbeidsmøter i stedet for informasjonsmøter i plankoordineringsgruppen kunne bidratt til læring og kompetanseutveksling i prosjektet. Dette ville gitt gevinster for både kommunene og planprosjektet. Leknes *et al.* (2013) nevner at læring på tvers som bidrar til at kompetansenivået heves er en av fordelene av interkommunalt samarbeid.

## 6.7 Målkonflikt

Som nevnt i delkapittel 6.3.1 er målene i prosjektet godt forankret blant interessentene. Det ble i starten av prosjektet gjennomført en grundig prosess for at kommunene skulle kunne stå inne for prosjektmålene. Denne prosessen tok tid, men det er stor enighet i prosjektet om at den var viktig. Dette på tross av at noen av intervjuobjektene påpekte at prosessen kunne vært gjennomført litt mer effektivt.



Utfordringen er hvordan interessentene vektlegger målene. Intervjuobjektene fra politisk- og administrativt nivå i kommunene mener at Nye Veier i større grad vektlegger de samfunnsøkonomiske målene enn de regionale målene, på samme måte som kommunene i større grad vektlegger de regionale målene. For de fleste kommunene er de viktigste målene å knytte det regionale bo- og arbeidsmarkedet sammen, og at det skal bygges en trafikk sikker vei. Kommunene trekker frem at det for Nye Veier er viktigst at veien blir samfunnsøkonomisk lønnsom. Aspektet med samfunnsøkonomisk lønnsomhet blir også trukket frem av kommunene. De forstår at de står sterkere i en prioriteringssak om prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg til dette har flere av kommunene egne lokale mål, i flere tilfeller kommer disse målene i konflikt med planprosjektets definerte mål.

Intervjuobjektene mener rådgiver er god til å trekke frem målene når de argumenterer for løsningene de har valgt, men at de i hovedsakelig vektlegger de samfunnsøkonomiske målene i sine begrunnelser. Til gjengjeld var også intervjuobjektene fra administrasjonen usikre på om politikerne legger målene for prosjektet til grunn når de skal fatte vedtak. De mente at det til syvende og sist er kommunens egne målsetninger som kommer til å avgjøre hva som blir vedtatt. Et intervjuobjekt påpekte at *«Et vedtak er bare gyldig til et nytt vedtak kommer»*. Med dette mente intervjuobjektet at politikere føler seg mindre bundet av mål enn det fagfolk gjør. På tross av at denne skepsisen var det mange som mente at det var stor lojalitet til målene fra både Nye Veier og kommunene.

På tross av at det har vært et fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektet er ikke løsningen i planforslaget samfunnsøkonomisk lønnsom. Nye Veier og rådgiver anbefaler likevel at prosjektet gjennomføres fordi de to andre samfunnsmålene nås. De to andre målene er: At prosjektet bidrar til å nå målene i nasjonal transportplan og at det blir et sikkert transportsystem som bidrar til verdiskapning i regionen ved å binde sammen bo- og arbeidsmarked. (Nye Veier, 2019b)

### 6.7.1 Analyse av målkonfliktens betydning for prosjektet

I følge studien til Rundberget (2015) er målkonflikter en av de største årsakene til at planprosjekter har lang gjennomføringstid. Det er kommunens oppgave å ivareta lokale mål, på samme måte som det er Nye Veiers oppgave å bygge en samfunnsøkonomisk lønnsom vei. Det ligger i et planprosjekts natur at interessentene har forskjellige mål med prosjektet. Aarseth (2017) beskriver et planprosjekt som en balansegang mellom fag, politikk, marked og

samfunn.

For å minimere omfanget målkonflikter i prosjektet ble det innledningsvis gjennomført en forankringsprosess. I tillegg blir målene ofte løftet frem prosjektet og brukt som argumentasjon når rådgiver legger frem løsninger. Likevel vektlegger interessentene målene forskjellig.

Den ulike vektleggingen av målene blir påpekt av intervjuobjektene, men også synliggjort av forskjellene i vektlagte utfordringer og suksessfaktorer. Noen av kommunene påpeker at det kan hende de «skremmes» til å vedta en plan de ikke er fornøyd med, siden den samfunnsøkonomiske nytten terpes i prosjektet. Harvold & Tesli (2013) nevner at en fordel med statlig plan er at man minimerer risikoen for forsinkelser og dyre veiløsninger. Det kommunene omtaler som å bli *skremt* kan bidra til at man får noen av de samme effektene av interkommunalt plan samarbeid. Resultatet kan bli at kommunene kun fremmer det som er viktigst for dem. Det er også et felles ønske i prosjektet at veien skal bygges, dette kan gjøre at aktørene er villige til å ofre litt for å få til denne overordnede målsetningen. Likevel er ikke planforslaget slik det nå foreligger samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette kan tyde på at selv om Nye Veier har fokusert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet så vinner lokale interesser i stor grad frem. Dette kan tyde på at det ved bruk av planregimer som følger av plan- og bygningsloven er krevende å planlegge samfunnsøkonomisk lønnsomme veiprojekter.

## 6.8 Når egner interkommunalt samarbeid seg?

Det er forskjellige meninger om hvorvidt det er ønskelig benytte seg av interkommunalt plansamarbeid videre. De fleste av intervjuobjektene fra styret er positive og ønsker å jobbe på denne måten i flere prosjekter. De ønsker også å forsette med den samme organiseringen i reguleringsplanfasen. Det er også noen av intervjuobjektene fra plankoordineringsgruppa som er positive, et intervjuobjekt uttalte at «*Er det vellykket her, så er det ingen grunn til at det ikke skal være vellykket andre steder.*». Flere intervjuobjekter fra kommunene trekker frem at alternativet er statlig plan, noe de ikke ønsker. Likevel er noen av intervjuobjektene fra plankoordineringsgruppen skeptiske. De mener metoden egner seg godt for store infrastrukturprosjekter, men ikke andre plansaker. En ulempe er at organiseringen kan ta selvråderetten fra kommunene, derfor er intervjuobjektene usikre på om interkommunalt samarbeid egner seg i andre plansaker. De er også usikre på om det egner seg i reguleringsplanfasen. Årsaken er at det i den fasen i større grad er detaljarbeid og da kreves mindre koordinering på tvers

av kommunene.

Videre var det enighet i prosjektet om at organiseringen ville vært krevende om det var flere konflikter enn det er i dag. Noen av intervjuobjektene fra kommunene uttalte at det i slike tilfeller kan egne seg med statlig plan. Selv om statlig plan i utgangspunktet ikke var ønsket av kommunene.

### **6.8.1 Analyse av når interkommunalt plansamarbeid egner seg**

Harvold & Stokstad (2015) nevner at interkommunalt plansamarbeid passer når de lokale interessene ikke motstrider de regionale interessene. Dette er i tråd med synspunktene til intervjuobjektene. I tillegg mener Handeland *et al.* (2016) at den største motivasjonsfaktoren for interkommunale plansamarbeid er felles utfordringer. Dette stemmer med synspunktene til kommunene. I tillegg nevnte administrasjonen i kommunene at det er usikkert om interkommunalt plansamarbeid egner seg i andre plansaker, dette kan henge sammen med at det i mindre grad er felles utfordringer og interesser. Eller, det kan være at det blir for stor avstand mellom lokalpolitikk og planarbeid, i likhet med utfordringen Leknes *et al.* (2013) nevner for interkommunalt samarbeid.

I følge Rundberget (2015) bør statlig plan benyttes fra et tidlig tidspunkt i planprosjekter med stor sannsynlighet for konflikt mellom kommunene. Intervjuobjektene mente at det i slike tilfeller ikke egner seg med interkommunalt plansamarbeid. Derfor er det mulig statlig plan egner seg best i slike tilfeller.

Intervjuobjektene er uenige om hvorvidt interkommunalt samarbeid egner seg ved utarbeidelse av reguleringsplan. Dette er grunnet mindre behov for koordinering på tvers av kommunene. Veistrekket kan deles opp slik at det utarbeides planer for delstrekker innen hver kommune. Da unngår kommunene å måtte forholde seg til detaljer som kun berører andre kommuner.

## 7 Konklusjon

I dette kapitlet oppsummeres funnene i oppgaven. Først blir forskningsspørsmålene besvart deretter besvares problemstillingen presentert innledningsvis. Avslutningsvis gis det anbefalinger for videre forskning på emnet.

### 7.1 Suksessfaktorer

Det er flere faktorer som er viktige for at det interkommunale plansamarbeidet i case-prosjektet skal lykkes. På tross av at suksessfaktorene som nevnes i kapittel 6 ikke er nevnt av alle intervjuobjektene, er alle viktige for prosjektet. Intervjuobjektene oppfatter følgende som prosjektets suksessfaktorer:

- Medvirkning og forankring lokalt i kommunene.
- Godt samarbeid og informasjonsflyt mellom aktørene.
- God nok faglig kvalitet.
- Effektiv rolle- og ansvarsfordeling mellom rådgiver og Nye Veier.
- Respekt og tillit mellom kommunene.
- Alle kommunene vil ha ny E18.

I tillegg er prosjektet avhengig av plankoordinatoren. Det er kritisk for prosjektet at denne rollen fungerer. For at rollen skal fungere optimalt er det viktig at kommunene har tillit til plankoordinatoren. For at kommunene skal ha tillitt til plankoordinatoren bør plankoordinatoren være finansiert av de berørte kommunene og fylkeskommunene, på samme måte som i case-prosjektet.

### 7.2 Fordeler og ulemper

Intervjuobjektene peker på at det finnes flere fordeler med interkommunalt plansamarbeid. Dette er andre fordeler enn tidligere forskning presenterer. Fordelene ved det interkommunale plansamarbeidet er at det gjør det lettere for kommunene å ha et helhetlig perspektiv, i tillegg muliggjør organiseringen rask fremdrift. Tidligere forskning peker i hovedsak på økt

kapasitet og kompetanse som fordeler av interkommunalt plansamarbeid. I case- prosjektet er varierende kapasitet i kommunene en utfordring prosjektet må takle.

Andre positive aspekter ved prosjektgjennomføringen er at er medvirkningsprosessen i case-prosjektet vellykket, dette er mye grunnet gode folkemøter og en oversiktlig, digital medvirkningsportal. Denne fordelene av organiseringen av prosjektet er uavhengig av at prosjektet er organisert som et interkommunalt plansamarbeid. Det er også positivt at det er fokus på målene prosjektet og målene er godt forankret blant de involverte aktørene i prosjektet.

Det er to utfordringer som trekkes frem av alle informantgruppene. Disse er den raske gjennomføringstiden, og at interessentene vektlegger forskjellige mål. Det er forskjell på hvilke utfordringer Nye Veier og rådgiver vektlegger, kontra hvilke utfordringer kommunene vektlegger. Dette er grunnet at utfordringene Nye Veier nevner er knyttet til hvordan de skal få kommunene til å vedta planen, mens utfordringene kommunene nevner er knyttet til selve organiseringen av prosjektet. Det ble innledningsvis i prosjektet gjennomført tiltak for å forankre målene, dette var en god prosess. Likevel har kommunene lokale interesser de ønsker å ivareta.

I tillegg var forholdet mellom Nye Veier og rådgiver utfordrende innledningsvis. Dette mener intervjuobjektene skyldes BVP-metoden. I kapittel 5 ble det presentert forskning som viser at uklare roller mellom oppdragsgiver og leverandør er en av de største utfordringene ved bruk av BVP-prinsipper i gjennomføringsfasen. På tross av problemer innledningsvis tyder informasjon fra forskningsprosjektet på at samarbeidet mellom Nye Veier og rådgiver har blitt godt utover i prosjektet.

### **7.3 Lokal involvering i planprosjektet**

Prosjektets raske fremdrift fører til kapasitetsproblemer i kommunene. Dette har ført til at representanter fra kommunene har en oppfatning av at prosjektets plankoordineringsgruppe ikke har fungert optimalt. Ved å la plankoordineringsgruppen få innsyn i dokumentasjon og komme med innspill underveis i prosjektet, kunne behovet for å sette seg inn i det ferdige planforslaget blitt redusert. I tillegg kunne innsigelsesmyndigheter fått lengre tid til å sette seg inn i planforslaget før det ble lagt på høring. På den måten kunne man redusert antall høringsinnspill og faren for innsigelser. Dermed kunne man unngått planendringer som krever en ny høringsperiode, slik det sannsynligvis blir behov for i case-prosjektet.

På den annen side bør det stilles spørsmål ved hva som skal regnes som tilstrekkelig lokal involvering. Kommunene har ikke kapasitet til å henge med på fremdriften i prosjektet og det er som nevnt i delkapittel 5.4 flere årsaker til at rask fremdrift er hensiktsmessig. I tillegg er det de aktørene som er vant med den gamle gjennomføringsmodellen som er mest kritiske. Dette kan være fordi de vet godt hva som skal til for å gjennomføre et vellykket planprosjekt, men det kan også være fordi det er utfordrende med en så drastisk omstilling som den nye gjennomføringsmodellen krever. På den annen side har det blitt varslet innsigelser, og det er fremmet ønsker om endringer i planen som kommunene mener krever en ny høringsperiode. Dette tyder på at lokale behov ikke har blitt tilstrekkelig ivaretatt i prosessen.

## 7.4 Oppsummering

For å gjennomføre et vellykket interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven bør det:

- Engasjeres en plankoordinator som skal ha kontroll på de ulike aktørenes interesser og behov, samt bidra til at lokale interesser blir ivaretatt i prosjektet.
- Gjennomføres en grundig medvirkningsprosess med folkemøter og bruk av en digital innspillportal.
- Være en felles forståelse for prosjektmålene og aktørene må forholde seg til målene.
- Gjennomføres interkommunale plansamarbeid bare der det i hovedsak er sammenfallende lokale og regionale interesser.
- Gis tilstrekkelig informasjon og innspillmuligheter til kommunene og innsigelsesmyndighetene underveis i prosessen for å tilrettelegge for tilstrekkelig forankring.

## 7.5 Anbefalinger for videre arbeid

Det er flere aspekter ved planprosjektet E18 Dørdal - Grimstad det hadde vært interessant å utforske nærmere. For det første bør det gjennomføres intervjuer med innsigelsesmyndighetene for å avdekke årsaken til at de har varslet innsigelse, og hva deres inntrykk av prosjektet er. Hvis årsakene til innsigelsene blir avdekket, kan det foreslås konkrete tiltak til forbedring av organiseringen av interkommunale plansamarbeid.

For det andre er denne oppgaven en underveisevaluering av prosjektet. Det er derfor viktig å gjøre evalueringer av prosjektet ved prosjektslutt og noen år etter ferdigstillelse. Dette er viktig for å se effektene av prosjektet i ettertid.

For det tredje er det interessant å utforske hvorvidt BVP er en egnet kontraheringsmetode og gjennomføringsmodell for prosjekter i tidlig planfase. I tillegg kan det utforskes om BVP er benyttet på riktig måte i prosjektet. Dette kan gjøres ved å studere relasjonen mellom Nye Veier og rådgiver i dette prosjektet. I tillegg har Nye Veier erfaring fra flere prosjekter med samme kontraheringsmetode. Derfor kan det undersøkes om funnene her også gjelder andre tilfeller med samme kontraheringsmetode.

I tillegg har arbeidet med denne oppgaven avdekket at det finnes lite forskning på bruk av interkommunalt plansamarbeid. Dessuten er fordelene av interkommunalt plansamarbeid avdekket i denne oppgaven forskjellige fra funn i tidligere forskning. Derfor bør det studeres flere prosjekter hvor interkommunalt plansamarbeid benyttes for å kunne si med sikkerhet hva effektene av denne typen plansamarbeid er, og om metoden kan bidra til gode planprosesser.

## Litteraturliste

- Aarsæther, Nils, Falleth, Eva, Nyseth, Torill, & Kristiansen (red.), Ronny. 2012. *Utfordringer for norsk planlegging*. 1.utg. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarseth, Morten. 2017. *Innføring og bruk av prestasjonsinnkjøp i Norge*. Masteroppgave, NTNU Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet.
- Arendal Kommune. 2019. *Endring av planforslag basert på innkomne høringsinnspill*. Tilgjengelig fra: <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/620075/behandlinger/0/0>. (Hentet: 1. juni 2019).
- Bygg21. 2018a. *En god start – beste praksis for plan- og byggeprosesser*. Tilgjengelig fra: [https://www.bygg21.no/contentassets/88c93782c0cd4526ac59edd7bd688b04/33017\\_hovedrapport-1\\_digitalt.compressed.pdf](https://www.bygg21.no/contentassets/88c93782c0cd4526ac59edd7bd688b04/33017_hovedrapport-1_digitalt.compressed.pdf). (Hentet:21. mai 2019).
- Bygg21. 2018b. *Steg for steg – veien til gode reguleringsplaner*. Tilgjengelig fra: [https://www.bygg21.no/contentassets/901dbc37a0c242229f4d8248a12919dc/33017\\_delrapport-1a\\_digitalt.compressed.pdf](https://www.bygg21.no/contentassets/901dbc37a0c242229f4d8248a12919dc/33017_delrapport-1a_digitalt.compressed.pdf). (Hentet:21. mai 2019).
- Concept. 2018. *Følgforskning E18 Dørdal-Grimstad: Prosjektbeskrivelse*.
- Dalen, Monica. 2011. *Intervju som forskningsmetode*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dallan, Olav. 2000. *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flyvbjerg, Bent. 2006. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, **12**(2), 219–245.
- Gundersen, Rebekka. 2015. *Samspeilet mellom Statens vegvesen og kommunene i planlegging av hovedveger*. Masteroppgave, NTNU, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Halvorsen, Knut. 2008. *Å forske på samfunnet En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Handeland, Mona, Høyvik, Ingunn, & Myhr, Anne Irene. 2016. *Kommunalt plansamarbeid – En erfaringsinnhenting*. Distriktssenteret kompetansesenter for distriktsutvikling. Tilgjengelig fra: <https://distriktssenteret.no/artikkel/kommunalt-plansamarbeid-erfaringsinnhenting-2/> (Hentet:7. juni 2019).



- Harvold, Kjell A., & Skjeggedal, Terje. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2013/04/interkommunalt-plansamarbeid.pdf> (Hentet: 8. mai 2019).
- Harvold, Kjell A., & Stokstad, Sigrid. 2015. *Interkommunal planlegging : muligheter og utfordringer*. Samarbeidsrapport (Norsk institutt for by- og regionforskning og Østlandsforskning). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-3.pdf> (Hentet: 8. mai 2019).
- Harvold, Kjell A., & Tesli, Are. 2013. *Evaluering av planprosess ny E6 Ringebru - Otta*. NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2013-15.pdf> (Hentet: 8. mai. 2019).
- Heim, Niels. 2015. *Views to deal with the challenges of implementing Best Value: A study to provide guidelines to optimize the client - contractor relationship in the clarification and execution phase*. Masteroppgave, TU Delft.
- Heldal, Nicolai, & Rasmussen, Ingeborg. 2012. *Ti grep for raskere planprosesser*. BNL rapport nr. 3 2012, Vista Analyse AS. Tilgjengelig fra: [https://vista-analyse.no/site/assets/files/5817/va-rapport\\_2012-15\\_ti\\_punkter\\_for\\_raskere\\_planprosesser.pdf](https://vista-analyse.no/site/assets/files/5817/va-rapport_2012-15_ti_punkter_for_raskere_planprosesser.pdf) (Hentet: 3. april).
- Kjærstad, Anders. 2018. *A Contractor's Experience of a Best Value Approach Project in Norway*. Masteroppgave, NTNU Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2010. *Norsk-engelsk ordliste for plan- og bygningsloven (Begreper fra pbl2008 i fet skrift)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/Bokmal-nynorsk-ordliste/ordliste-norsk-engelsk--plan--og-bygning/id462717/>. (Hentet: 3. oktober 2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Medvirkning i planlegging: Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter*

- plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b\\_veileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf). (Hentet:23. oktober 2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. *Reguleringsplanveileder*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/sec1>. (Hentet:18. oktober 2018).
- Leknes, E, Gjertsen, A, Holmen, AK Tennås, Lindeløv, B, Aars, J, Sletnes, I, & Røiseland, A. 2013. Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. *IRIS Research Institute Report-2013*, **8**.
- Narmo, Mikkel. 2018. *Best Value Procurement i det norske infrastrukturmarkedet-En case-studie av E6 Arnkvern-Moelv*. Masteroppgave, NTNU Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet.
- Nye Veier. 2017. *Mandat BP0 E18 Dørdal- Grimstad*.
- Nye Veier. 2018a. *E18 Kommunedelplan Dørdal-Grimstad Kontrakt Kapittel D1.2 Krav til prosjektering og utførelse Kapittel D1.2 Krav til prosjektering og utførelse*. 1. versjon edn.
- Nye Veier. 2018b. *Kommunedelplan E18 Dørdal – Grimstad, Planprogram*. Tilgjengelig fra: <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/520965/dokumenter/4>. (Hentet: 31. mai 2019).
- Nye Veier. 2018c. *Kontrakt signert for utarbeidelse av kommunedelplan*. <https://www.nyeveier.no/prosjekter/e18-soeroest/e18-doerdal-grimstad/kontrakt-signert-for-utarbeidelse-av-kommunedelplan>. (Hentet: 20. november).
- Nye Veier. 2018d. *Org. kart*. Tilgjengelig fra: <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/446565/dokumenter/2>. (Hentet: 19. mai 2019).
- Nye Veier. 2019a. *Om prosjektet*. Tilgjengelig fra: <https://www.nyeveier.no/prosjekter/e18-soeroest/e18-doerdal-grimstad/om-prosjektet/>. (Hentet: 12. mars 2019).
- Nye Veier. 2019b. *Planbeskrivelse E18 Dørdal – Grimstad, Kommunedelplan med konsekvensutredning*. (Høringsutgave) Tilgjengelig fra: <https://www.arendal.kommune.no/>

[politikk-og-organisasjon/prosjekter-og-utvikling/e18-dordal-grimstad/](#).

(Hentet: 31. mai 2019).

Nye Veier. 2019c. *Takk for alle innspill*. Tilgjengelig fra: <https://rambollglobal.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=d89ad84ce0f1424d8c38e835029344ba>. (Hentet: 1. juni 2019).

NTNU. *Finne kilder*. Tilgjengelig fra: <https://innsida.ntnu.no/wiki/-/wiki/norsk/finne+kilder>. (Hentet: 20. september 2018).

Olsson, Nils. 2011. *Praktisk rapportskrivning*. 1. utg. tapir akademisk forlag.

Paulsen, Kristine Bjørndal. 2018. *Møteprotokoll Interkommunal kommunedelplan E18 Dørdal – Grimstad 28.09.2018*. Tilgjengelig fra: <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/469410/dokumenter/0>. (Hentet: 3. desember 2018).

Plan- og bygningsloven. 2018. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL\\_2-3-3#KAPITTEL\\_2-3-3](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-3-3#KAPITTEL_2-3-3). (Hentet: 15. november 2018).

Ramstad, Lone, & Flyen, Cecilie. 2018. Erfaringer fra interkommunalt samarbeid – muligheter, drivere og utfordringer.

Rijt, Jeroen van de, Santema, Sicco C., & Soilammi, Ari. 2016. *Best Value Procurement – Prestasjonsinnkjøp*. Oslo: Rådgivende Ingeniørers Forening.

Rundberget, Annika Nordbye. 2015. *Effektivisering av planprosess i vegplanlegging*. Masteroppgave, NMBU Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Samset, Knut. 2014. *Prosjekt i tidligfasen : valg av konsept*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Saunders, Mark, Lewis, Philip, & Thornhill, Adrian. 2009. *Research methods for business students*. 5. utg. Harlow, United Kingdom: Pearson Education.

Saunders, Mark, Lewis, Philip, & Thornhill, Adrian. 2019. *Research methods for business students*. 8. utg. Harlow, United Kingdom: Pearson Education.

Snippert, Tim, Witteveen, Wiebe, Boes, Johan, & Voordijk, Johannes T. 2015. Barriers to realizing a stewardship relation between client and vendor: the Best Value approach. *Construction management and economics*, **33**(7), 569–586.

- St.meld 25. (2014-2015). (2015)*På rett vei — Reformen i veisektoren*. Samferdselsdepartementet.
- Tulling, Dawn. 2018. *Conflicts in Best Value: A research into the causes of conflicts in the execution phase of Best Value projects and what actions to take to prevent them*. Masteroppgave, TU Delft.
- Vegdirektoratet. 2014a. *Håndbok V710 Oversiktsplanlegging- Veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker>. (Hentet: 3. desember 2018).
- Vegdirektoratet. 2014b. *Håndbok V711 Kreativitet i veg- og transportplanleggingen*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker>. (Hentet: 3. desember 2018).
- Vegdirektoratet. 2018. *Håndbok R760 Styring av vegprosjekter*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker>. (Hentet: 3. desember 2018).
- Vollenhoven, Kim. 2017. *Controlling BVP Projects: An explorative research to the utilization of expertise in the execution phase of BVP project*. Masteroppgave, TU Delft.
- Yin, Robert K. 2003. *Case study research: design and methods*. 3. utg. London: SAGE publications.

## **A Følgeforskning E18 - Intervjuguide, høst 2018**

- Kort presentasjonsrunde, info om prosjektet og bakgrunn for intervju
- Avklaring opptak, anonymitet, sitat.

### **1. Kort intro**

1. Bakgrunn: informant, organisasjon, mandat og rolle i prosjektet
2. Tidligere erfaringer fra vegprosjekter
3. Egen historikk knyttet til prosjektet

### **2. Organiseringen av prosjektet**

4. Hvordan oppfatter du den overordnede organiseringen av veg-prosjektet, hva er nytt?
5. Hvordan fungerer organiseringen i praksis?
6. Hvordan oppfatter du/ vil du beskrive organiseringen av Planprosjektet og den tenkning som ligger til grunn for det interkommunale plansamarbeid?
7. Hva mener du er de viktigste suksessfaktorene for å lykkes med den tenkningen som ligger til grunn?
8. Hvem mener du er sentrale aktører for å lykkes med en effektiv gjennomføring av planprosjektet?
9. Opplever du at det har vært utfordringer knyttet til organiseringen av prosjektet?

### **3. Målsetningene som ligger til grunn for planprosjektet**

10. Hvordan oppfatter du de vedtatte målene for prosjektet?
11. På hvilken måte mener du at de vil få betydning for planprosjektet?
  - 11.1. Hvordan kan målene videre operasjonaliseres?
  - 11.2. Hvilke målsetninger mener du er de viktigste?

12. Hvordan ser du på lokal nytte vs. samfunnsøkonomisk nytte? Kan det være aktuelt å synliggjøre fordelingsvirkninger og bringe inn spørsmålet om kompensasjon/medfinansiering?
13. I hvilken grad har du vært involvert i arbeidet med målsetninger for Planprosjektet og hvordan har arbeidet/prosessene vært?
14. I hvilken grad mener du at målsetningene er forankret hos ulike interessenter?
15. Opplever du at det er en delt forståelse av hva som ligger i mål på ulike nivå?
16. Hvilke forventninger har du i forhold til videre oppfølging av de ulike målene i det videre arbeidet?
17. På hvilken måte mener du at en slik oppfølging bør skje?

#### **4. Roller og ansvarsfordeling knyttet til planprosjektet**

18. Kan du kort beskrive rolle og ansvarsfordeling blant sentrale aktører/interessenter/grupper?
19. Opplever du at roller, ansvar og mandater kan være uklare?
20. Hvilke konsekvenser medfører eventuelle uklarheter?
21. Hva mener du er årsakene til uklare roller og hvem har ansvar for å skape tydelighet?
22. Hva opplever du er nytt i forhold til roller og ansvarsfordeling i forhold til andre Planprosjekter?
23. Hvilke roller er kritiske for å lykkes med Planprosjektet?
24. Hvilke forventninger har du til NVs rolle og samsvarer forventningene til reell utøvelse av rollen?
25. Hvilke forventninger har du til rådgivergruppen- samsvar med reell utøvelse?
26. Hvilke forventninger til det interkommunale samarbeidet; plankoordineringsgruppen, styret og plankoordinatoren

## **5. Samarbeid mellom ulike aktører, interessenter og samarbeidskonstellasjoner**

18. Hvordan fungerer samarbeidet mellom sentrale aktørgrupper og hvilke samarbeidsrelasjoner er kritiske (Er noen roller kritiske for samarbeid)?
19. Ser du potensielle konfliktområder som kan bidra til å utfordre samarbeidsrelasjoner mellom aktørgrupper?
20. Egne/andres erfaringer fra ulike møtearenaer?
21. Hvordan fungerer de ulike typer av medvirkningsprosesser (inkl. digital plattform)?
22. Hvordan tilrettelegges det for informasjonsdeling fra prosjektet og mener du at dette dekker ulike gruppers informasjonsbehov?

## **6. Videre prosesser, framover, utfordringer og suksessfaktorer**

27. Planprosessen og medvirkningsprosessene framover:
  - (a) Hvordan kan målene videre operasjonaliseres?
  - (b) Hvilke målsetninger mener du er de viktigste?
28. Viktige suksessfaktorer

## **B Følgeforskning E18 - Intervjuguide, vår 2019**

- Kort presentasjonsrunde, info om prosjektet og bakgrunn for intervju
- Avklaring opptak, anonymitet, sitat, skjema for godkjenning av bruk av informasjon gitt i intervju (signering).

### **1. Kort intro**

1. Bakgrunn: informant, organisasjon, mandat rolle i prosjektet
2. Tidligere erfaringer fra vegprosjekter
3. Egen historikk knyttet til prosjektet

### **2. Organiseringen av prosjektet**

4. Hvordan oppfatter du den overordnede organiseringen av veg-prosjektet, hva er nytt?
5. Hvordan fungerer organiseringen i praksis?
6. Hvordan oppfatter du/ vil du beskrive organiseringen av Planprosjektet og den tenkning som ligger til grunn for det interkommunale plansamarbeid?
7. Hva mener du er de viktigste suksessfaktorene for å lykkes med den tenkningen som ligger til grunn?
8. Hvem mener du er sentrale aktører for å lykkes med en effektiv gjennomføringen av planprosjektet?
9. Opplever du at det har vært utfordringer knyttet til organiseringen av prosjektet?
10. Hvordan opplever du organiseringen av det interkommunale samarbeidet?

### **3. Plankompetanse og organisering av arbeidet i kommunen**

11. Hvordan er arbeidet organisert internt i kommunen?
12. Hvilke erfaringer har kommunen fra tidligere interkommunalt samarbeid?
13. Hvilke kompetanser har kommunen innenfor planfaget?



14. Hvordan fungerer samarbeidet mellom politisk og administrativt nivå?
15. Opplever dere utfordringer internt knyttet til det interkommunale samarbeidet?

#### **4. Målsetningene som ligger til grunn for planprosjektet**

16. Hvordan oppfatter du de vedtatte målene for prosjektet?
17. På hvilken måte mener du at de vil få betydning for planprosjektet?
  - (a) Hvordan kan målene videre operasjonaliseres?
  - (b) Hvilke målsetninger mener du er de viktigste?
18. Hvordan ser du på lokal nytte vs. samfunnsøkonomisk nytte? Kan det være aktuelt å synliggjøre fordelingsvirkninger og bringe inn spørsmålet om kompensasjon/medfinansiering?
19. I hvilken grad har du vært involvert i arbeidet med målsetninger for Planprosjektet og hvordan har arbeidet/prosessene vært?
20. I hvilken grad mener du at målsetningene er forankret hos ulike interessenter?
21. Opplever du at det er en delt forståelse av hva som ligger i mål på ulike nivå?
22. Hvilke forventninger har du i forhold til videre oppfølging av de ulike målene i det videre arbeidet?
23. På hvilken måte mener du at en slik oppfølging bør skje?
24. Kan du si litt om hvilke ambisjoner og forventninger kommunen har hatt/har:
  - (a) For/til det interkommunale samarbeidet?
  - (b) For/til resultatet av plansamarbeidet?

#### **5. Roller og ansvarsfordeling knyttet til planprosjektet**

25. Kan du kort beskrive rolle og ansvarsfordeling blant sentrale aktører/interessenter/grupper?
26. Opplever du at roller, ansvar og mandater kan være uklare?

27. Hvilke konsekvenser medfører eventuelle uklarheter?
28. Hva mener du er årsakene til uklare roller og hvem har ansvar for å skape tydelighet?
29. Hva opplever du er nytt i forhold til roller og ansvarsfordeling i forhold til andre Planprosjekter?
30. Hvilke roller er kritiske for å lykkes med Planprosjektet?
31. Hvilke forventninger har du til NVs rolle og samsvarer forventningene til reell utøvelse av rollen?
32. Hvilke forventninger har du til rådgivergruppen- samsvar med reell utøvelse?
33. Hvilke forventninger har du til det interkommunale samarbeidet; plankoordineringsgruppen, styret og plankoordinatoren?

## **6. Samarbeid mellom ulike aktører, interessenter og samarbeidskonstellasjoner**

34. Hvordan fungerer samarbeidet mellom sentrale aktørgrupper og hvilke samarbeidsrelasjoner er kritiske (Er noen roller kritiske for samarbeid)?
35. Hvordan fungerer samarbeidet med plankoordinator, og hvilken betydning har rollen for prosjektet?
36. Ser du potensielle konfliktområder som kan bidra til å utfordre samarbeidsrelasjoner mellom aktørgrupper?
37. Egne/andres erfaringer fra ulike møtearenaer?
38. Hvordan fungerer de ulike typer av medvirkningsprosesser (inkl. digital plattform)?
39. Hvordan tilrettelegges det for informasjonsdeling fra prosjektet, og mener du at dette dekker ulike gruppers informasjonsbehov?
40. Kan du si litt om hvordan kommunens politiske og administrative nivåer responderer på informasjon om/fra det interkommunale samarbeidet?
41. Hvordan er den politiske stemningen rundt beslutnings- og vedtaksprosessen i kommunen?

## **7. Videre prosesser. framover, utfordringer og suksessfaktorer**

42. Planprosessen og medvirkningsprosessene framover, og etter evt. vedtatt kommunedelplan:

- (a) Muligheter og styrker
- (b) Utfordringer mulige barrierer
- (c) Mulig videreføring av det interkommunale samarbeidet

43. Viktige suksessfaktorer

## C Prosjektets målsetninger

Dette er målene for både planlegging og anleggsfase av prosjektet. (Nye Veier, 2019b, s.17-18):

### Samfunns mål

- Planprosjekt E18 Dørdal-Grimstad skal bidra til at de sektorpolitiske målene i NTP 2018-29 nås.
- Planprosjekt E18 Dørdal – Grimstad skal skape et transportsystem som er sikkert og fremmer verdiskaping i regionen ved å binde sammen bo- og arbeidsmarkedet.
- Planprosjekt E18 Dørdal – Grimstad skal legge til rette for at det nye transportsystemet for strekningen E18 Dørdal – Grimstad blir samfunnsøkonomisk lønnsomt.

### Effekt mål

Denne kommunedelplanen skal muliggjøre:

1. økt verdiskaping i regionen, gjennom økt mobilitet i berørte bo- og arbeidsmarkeder, med minimum 15 % av investeringskostnadene fra åpningsåret i forhold til Nullveinettet,
2. et transportsystem som samlet sett bedrer trafiksikkerheten med minst 15 færre skadde og drepte per år i forhold til Nullveinettet i åpningsåret,
3. et transportsystem som samlet sett minimaliserer belastning på ytre miljø. Herunder minimalisere nedbygging av dyrka mark,
4. et transportsystem som samlet sett forbedrer framkommeligheten i berørte bo- og arbeidsmarkeder, og legger til rette for økt kollektivbruk,
5. et transportsystem som reduserer negative ringvirkninger for trafiksikkerhet og framkommeligheten på øvrig veinett,
6. mer enn 20 minutters reduksjon i reisetid på ny E18 mellom Dørdal og Grimstad i forhold til Nullveinettet målt fra åpningsåret.

## Resultatmål

Denne kommunedelplanen og prosessen skal muliggjøre:

1. vedtatte kommunedelplaner i alle kommunene i løpet av august 2019.
2. at minst 75 % av svarene i spørreundersøkelse om planprosessen betegner den som god, målt når planprosessen er avsluttet med vedtatt kommunedelplan. Spørreundersøkelsen skal måle om prosessen har vært åpen, effektiv, nytenkende, aktiv, ansvarsbvisst, inkluderende og gitt muligheter for medvirkning for alle interessentgruppene,
3. Reduserte utbyggingskostnader gjennom sammenhengende og gode planprosesser, med 30 % reduksjon i utbyggingskostnadene målt i 2020-kroner fra null-estimatet i St. melding 25: «På rett vei»,
4. 40 % reduksjon av klimagassutslipp (direkte og indirekte) fra utbyggingen, og 75% reduksjon av klimagassutslipp ved drift og vedlikehold av anlegget, sammenliknet med tradisjonelle løsninger hvor det ikke legges noen vekt på å redusere klimagassutslipp,
5. ingen alvorlige ulykker i anleggsfasen.

## D Litteraturstudie: Tidsperspektivet i planprosjekter

Årsaker til at planprosjekter tar lang tid	(Rundberget, 2015)	(Heldal & Rasmussen, 2012)	(Harvold & Tesli, 2013)
Medvirkning, høringsuttalelser og innsigelser kommer sent i prosessen.	X	X	X
Det er komplekse prosjekter med mange involverte aktører		X	X
Det gjennomføres detaljerte utredninger for tidlig i prosessen.	X	X	
Innsigelser forsinker prosessen.		X	X
Det er finansiell usikkerhet i prosjektene, manglende finansiering får prosjektene til å stoppe opp.	X	X	
Det eksisterer målkonflikter.	X		
Det er et slapt forhold til fremdrift. Aktørene mener fremdrift tar den tiden det tar.	X		
Innsigelsesmyndigheter inviteres til å delta i prosessen med de prioriterer det i varierende grad. Dette fører til usikkerhet om det vil bli akseptert senere.		X	
Kommunen vil ikke ha veien.	X		
Det er uenighet om hvor veien skal gå.	X		
Plan- og bygningsloven overlapper delvis med annet lovverk.		X	
Vei har stor betydning for mange.			X

Tabell D.1: Årsakene til at planprosjekter tar lang tid.

<b>Tiltak for å effektivisere planprosjekter</b>	<b>(Rundberget, 2015)</b>	<b>(Heldal &amp; Rasmussen, 2012)</b>	<b>(Harvold &amp; Tesli, 2013)</b>
Det bør gjennomføres tiltak for å minke antallet innsigelser	X	X	X
Medvirkning bør gjennomføres tidlig i prosjektet	X	X	X
Det bør være lavere terskel for bruk av statlig plan	X	X	X
Det bør være en helhetlig finansiering av prosjektet		X	X
Det bør gjennomføres tiltak for å etablerer god kommunikasjon og samhandling i prosjektet		X	X
Prosessene rundt kvalitetssikring 1 og 2 og konseptvalgutredning bør forenkles		X	X
Det bør stilles krav til år for ferdigstillelse		X	
Det bør planlegges tilstrekkelig for det nivået man er i prosessen	X		
Det bør lages realistiske fremdriftsplaner som følges	X		
Dagens plansystem bør endres ved at Statens Vegvesen og Jernbaneverket får mulighet til å prioritere mellom enkeltprosjekter. Det bør også utarbeides et eget planregime for store vei- og jernbaneprosjekter.		X	
Regionaltplanforum bør benyttes mer fleksibelt enn det gjøres i dag		X	X
Planleggingen bør forankres i strategiske avklaringer. Avklaringen bør baseres på konklusjonen i KS1 eller statlig planretningslinjer.		X	
Prosjektet bør gjennomføres mer helhetlig, det bør være rett kompetanse tilgjengelig til rett tid og de samme aktørene bør følge alle planfaser		X	
Dokumentere det som blir gjort i alle faser, dette kan redusere tiden ved eventuelle omkamper	X		
Det bør gjennomføres gode grunnundersøkelser	X		
Kommunene bør i større grad forpliktes til å samarbeide med utbygger			X
Kommunene og utbygger bør komme i avveiningsrolle når det kommer til finansiering av vei.			X

Tabell D.2: Tiltak for å effektivisere planprosjekter

