

concept

Lone Sletbakk Ramstad, Morten Welde,
Cecilie Flyen, Håkon Finne og Bjørn Andersen

Følgforskning av planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad



Forord

Opprettelsen av Nye Veier ble blant annet begrunnet i behovet for en mer effektiv og helhetlig utbygging av lengre vegstrekninger, bedre kostnadskontroll i prosjekters tidligfase og prioritering i tråd med samfunnsøkonomiske lønnsomhetsprinsipper. Men Nye Veier overtar som hovedregel ansvaret for vegprosjektene først etter kommunedelplan. Det kan argumenteres for at potensialet for å tenke nytt da er mindre, ettersom mange valg allerede er tatt.

I Meld. St. 25 bestemte Samferdselsdepartementet at Nye Veier skulle gjennomføre et forsøk der de fikk ansvar for å utarbeide og legge frem forslag til planprogram og kommunedelplan for E18 Dørdal – Grimstad. Forskere fra NTNU og SINTEF har fulgt planprosjektet over mer enn halvannet år. Denne rapporten presenterer resultater fra dette arbeidet.

Forskerne har belyst erfaringer, suksessfaktorer og utfordringer planprosjektet har møtt underveis i arbeidet med å oppnå målene om fremdrift, kostnadsreduksjoner og økt lønnsomhet. Dette drøftes ut fra at planprosjektet har vært utradisjonell på flere måter fordi:

- 1) Nye Veier, gjennom sitt mandat setter samfunnsøkonomisk lønnsomhet i førersetet, noe som i mindre grad har vært vektlagt i tradisjonelle prosjekter
- 2) Nye Veier, som er en ny aktør på området, skulle ha fullt ansvar for alle delene av planprosessen i samarbeid med berørte kommuner
- 3) Åtte kommuner deltok i et interkommunalt plansamarbeid, hvor ambisjonen var å oppnå en mer effektiv prosess med større grad av enighet og helhetlig perspektiv. Et slikt interkommunalt samarbeid er unikt innen norsk vegbygging, og det finnes derfor begrenset kunnskap om og erfaringer fra gjennomføring av slike planprosesser.
- 4) Rådgivers rolle og kontrahering ved BVP (Best Value Procurement) har også vært en ny metode som påvirker rammebetingelser og roller.
- 5) Bruk av digitale verktøy i planprosessen for kommunedelplanen har vært mer omfattende enn vanlig og dermed også et element som gjør prosjektet annerledes.
- 6) Nye Veier har andre rammebetingelser enn SVV, ikke minst muligheten til å selv prioritere prosjekter opp og ned innenfor en portefølje, som gjør at de har en utvidet maktrolle overfor kommuner sammenliknet med SVV.

Følgeforskningen har *ikke* gjennomført en evaluering av planprosjektet opp mot andre planprosjekter, noe som vanskelig lar seg gjøre ved at planprosesser ikke uten videre lar seg sammenligne. Hver prosess er unik i sin sammensetning av interessemotsetninger, politiske dynamikk, foreliggende kunnskapsgrunnlag og involverte fagpersoner. Vi har heller ikke vurdert juridiske sider som ligger til grunn for planprosjektet og gjennomføringen i forhold til plan- og bygningsloven.

Arbeidet har vært gjennomført av et forskerteam fra NTNU og SINTEF; Lone Sletbakk Ramstad (SINTEF), Morten Welde (NTNU), Cecilie Flyen (SINTEF), Håkon Finne (SINTEF), Bjørn Andersen (NTNU) og Rolf Bye (SINTEF). I løpet av følgeforskningen har det blitt samlet inn mye data fra planprosjektet, i form av dokumentasjon, tallgrunnlag, prosessinnspill, osv. og i form av et større antall intervjuer med aktører involvert i og berørt av prosessen. Forskerne er svært takknemlige overfor alle som velvillig har stilt opp til intervjuer eller bidratt til å fremskaffe data; kommunene, fylkeskommuner, fylkesmann, rådgivere og Nye Veier. En spesiell takk til prosjektleder for planprosjektet Solfrid Førland og prosjekteier Dag Yngvar Åsland i Nye Veier, for tett oppfølging og god tilrettelegging gjennom hele prosjektperioden.

En referansegruppe har fulgt arbeidet. Medlemmene har vært til god hjelp for arbeidet, ved å tilføre kunnskap og kompetanse på sine fagområder. Vi vil presisere at referansegruppen medlemmer ikke er ansvarlig for innholdet i rapporten. Vi vil rette en stor takk til medlemmene i referansegruppen: Dag Yngvar Åsland, Nye Veier, Kristian Hole Fløtre, Statens vegvesen, Liv Kirstine Mortensen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Bo Terje Kalsaas, UiA. I tillegg har Bjørn Andersen, NTNU vært leder av referansegruppen og Lone S. Ramstad/Cecilie Flyen, SINTEF deltatt som sekretær for gruppen.

Arbeidet har vært styrt av en styringsgruppe med følgende deltagere: Sebastian Kussel, Nye Veier (leder av styringsgruppen), Gro Holst Volden, Concept, NTNU og Sigmund Kvernes, SINTEF.

Vi håper rapporten vil komme til nytte og utgjøre et grunnlag for å vurdere om nye forsøk med denne typen interkommunale planprosess.

Trondheim, januar 2020

Gro Holst Volden
Forskningsjef, Concept-programmet, NTNU

Ansvar for informasjonen i rapportene som produseres for Concept-programmet ligger hos forfatterne. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

Innhold

1	Innledning.....	18
1.1	Bakgrunn og formål	18
1.2	Utfordringer ved planlegging av store vegprosjekter- planleggingstid.....	19
1.3	Vegprosjekter i et samfunnsøkonomisk perspektiv	21
1.4	Tema og problemstillinger i følgeforskningen.....	23
1.5	Kort om planprosjektets bakgrunn og forløp og de åtte kommunene	25
1.6	Leseveiledning	27
1.7	Andre publikasjoner som del av studien	27
2	Design, metode og datagrunnlag	30
2.1	Forskningsdesign og metode.....	30
2.2	Programteori og programlogikk - hvorfor nyttig for veg-/planprosjektet?	32
3	Planfaglige og andre rammer for planutviklingen for E18 Dørdal - Grimstad.....	35
3.1	Plansystemet, rammer og premisser for planutvikling	35
3.2	Utfordringer og erfaringer fra planprosesser og ulike planmodeller	44
3.3	Prosjektgjennomføring og Best Value Procurement.....	51
3.4	Oppsummering og rammeverk for drøfting og analyse	53
4	Programteorien for planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad.....	55
4.1	Introduksjon til de sentrale elementer i programteorien	55
4.2	Ideer og tenkningen bak programteorien	55
4.3	Planprosjektets programteori	57
5	Gjennomføringen av planprosjektet	60
5.1	Prosjektets mål, aktører og organisering	60
5.2	Prosjektgjennomføringen fra oppstart til ferdigstilling.....	68
5.3	Aktørenes erfaringer med det interkommunale plansamarbeidet.....	85
5.4	Oppsummering av funn.....	96
6	Hvordan har gjennomføring av planprosjektet bidratt til å oppnå målene og ambisjonene for prosjektet	101
6.1	Hvordan har planprosjektet bidratt til å oppnå en høy planfaglig kvalitet og effektiv gjennomføring av planprosessen?	101
6.2	Hvordan har planprosjektet bidratt til nytenkning i tidlig planfase?	104
6.3	Har planprosjektet lyktes med å realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt?	106
7	Konklusjon og læringspunkter.....	119
7.1	Hovedkonklusjoner oppsummert.....	119
7.2	Har gjennomføringen av planprosjektet bidratt til oppnåelse av mål og ambisjoner	126

7.3	Anbefalinger for fremtidige prosjekter	129
8	Referanser	133
	Vedlegg 1: Kommunene: faktainformasjon.....	136

Sammendrag

Denne rapporten presenterer resultater fra en følgeforskningsstudie av planprosjektet for kommunedelplanen for E18 Dørdal – Grimstad. Våren 2018 engasjerte Nye Veier forskningsprogrammet Concept ved NTNU, i samarbeid med SINTEF, til å følge planprosjektet frem til godkjente kommunedelplaner.

Strekningen E18 Langangen – Grimstad hadde gått gjennom KVV (Konseptvalgutredning) og KS1 (Kvalitetssikring av konseptvalget) i henholdsvis 2008 og 2009. Den er om lag 135 kilometer lang. Utbyggingen er delt opp i fem delprosjekter. To av dem er åpnet for trafikk, og i ett er forberedende arbeider til utbygging i gang. Det som her omtales som E18 Dørdal – Grimstad består av de to gjenstående, atskilte delstrekningene (Arendal – Grimstad og Dørdal – Tvedestrand), og berører til sammen åtte kommuner. Planprosessen ble gjennomført som et interkommunalt samarbeid, og de åtte kommunene vedtok likelydende kommunedelplaner høsten 2019.

Når Nye Veier overtar ansvaret for vegprosjektene de skal bygge ut, skal de i utgangspunktet være planlagt frem til godkjent kommunedelplan. I Meld. St. 25 (2014-2015) meldte imidlertid Samferdselsdepartementet at Nye Veier skulle gjennomføre et forsøk der de fikk ansvar for å utarbeide og legge frem forslag til planprogram og kommunedelplan for E18 Dørdal-Grimstad. Vår følgeforskning har trukket ut erfaringer med de mange innovative elementene i dette planprosjektet. Det er likevel ikke en fullstendig evaluering av forsøket, og vi tar ikke stilling til om Nye Veier bør ha et slikt ansvar i andre prosjekter.

Planprosesser for store samferdselsprosjekter tar lang tid, normalt fra 8 til 12 år. Av dette tar arbeidet med planprogram og kommunedelplan i gjennomsnitt nærmere fire år. Samferdselsdepartementet har som ambisjon å halvere planleggingstiden. En annen utfordring i denne fasen har vært betydelige kostnadsøkninger sammenlignet med estimatet i KVV. En av årsakene kan være at kommunene, som kanskje ikke har vært involvert i KVV-prosessen, nå kommer med sine ønsker og behov. Selv om konseptet er gitt, er det mange små og store valg som må gjøres i kommunedelplanprosessen, med potensielt stor innvirkning på både nytte og kostnad av prosjektet. Nye Veier har signalisert at de har ambisjoner om å bidra til kostnadsbesparelser og styrket samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene, og det er grunn til å tro at potensialet er større i kommunedelplanprosessen enn i reguleringsplanprosessen. Hvorvidt det å gjennomføre prosessen som interkommunalt samarbeid kan bidra i så måte, har vært et særlig interessant spørsmål for forskerne.

Tenkingen og ideene som lå til grunn for planprosjektet representerte til dels noe nytt i norsk vegplanlegging. Vi peker på seks forhold som kan oppfattes som utradisjonelle. Disse er:

1. Nye Veier, gjennom sitt mandat setter samfunnsøkonomisk lønnsomhet i førersetet, noe som i mindre grad har vært vektlagt i tradisjonelle prosjekter
2. Nye Veier, som er en ny aktør på området, skulle ha fullt ansvar for alle delene av planprosessen i samarbeid med berørte kommuner
3. Åtte kommuner deltok i et interkommunalt plansamarbeid, hvor ambisjonen var å oppnå en mer effektiv prosess med større grad av enighet og helhetlig perspektiv. Et slikt interkommunalt samarbeid er unikt innen norsk vegbygging.
4. Rådgivers rolle og kontrahering ved BVP (Best Value Procurement) har også vært en ny metode som påvirker rammebetingelser og roller.
5. Bruk av digitale verktøy i reguleringsplanprosessen har vært mer omfattende enn vanlig og dermed også et element som gjør prosjektet annerledes.
6. Nye Veier har andre rammebetingelser enn SVV, ikke minst muligheten til å selv prioritere prosjekter opp og ned innenfor en portefølje, som gjør at de har en utvidet maktrolle overfor kommuner sammenliknet med SVV.

Det siste punktet er viktig. Nye Veier velger selv utbyggingsrekkefølge innenfor porteføljen som de har ansvaret for. Dette er et potensielt viktig redskap i møte med kommuner som ønsker ulike lokale løsninger med kostnadskonsekvenser. Er et prosjekt for dyrt eller ulønnsomt, kan man heller velge et annet prosjekt. Nye Veier har også ansvar for lange utbyggingsstrekninger som de selv avgjør inndelingen av. Det kan gi stordriftsfordeler, lavere kostnader og raskere utbygging. Selskapet har også en fordel av å kunne se ting med nye øyne og ikke være bundet til kultur og tradisjoner som gjerne preger en etablert etat. En ny organisasjon kan ha større rom for å gjøre ting annerledes, enklere og mer kostnadseffektivt.

Følgeforskningsprosjektet har fulgt planprosjektet og dets aktører tett, og hatt som mål å dokumentere prosessen og trekke ut erfaringer og kunnskap som kan være til nytte for Nye Veier og andre med et tilsvarende ansvarsområde. De primære problemstillingene for følgeforskningen har vært som følger:

1. Hva er programteorien for prosjektet, og har den vært omforent hos sentrale aktører i planprosjektet?
2. Hvordan har programteorien kommet til uttrykk og gjort seg gjeldende i gjennomføringen av planprosjektet?
3. Hvordan har gjennomføringen av planprosjektet (som helhet) bidratt til å oppnå mål og ambisjoner for planprosjektet?
4. I hvilken grad kan man si at planprosjektet har lyktes med å realisere et grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av vegprosjektet E18 Dørdal-Grimstad gjennom kommunedelplanen?

KAPITTEL 2 beskriver hvilken metode og hvilke data følgeforskningen har vært basert på. For å besvare forskningsspørsmålene har vi benyttet ulike datakilder, både kvalitative og kvantitative. Vi har hatt nær kontakt med de ulike partene i planprosjektet - i hovedsak ordførere i de åtte kommunene, administrativt ansatte i kommunene, prosjektgruppen hos Nye Veier, Nye Veiers rådgivere samt innsigelsesmyndighetene. Vi har i tillegg hatt tilgang på alle dokumenter som har vært produsert undervegs. Til sammen har vi deltatt på 76 møter og vi har gjennomført nærmere 30 intervjuer. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse.

KAPITTEL 3 gjør rede for hvilke premisser og rammer som vegprosjekter må planlegges innenfor. Når et stort prosjekt har vært gjennom KVU/KS1 og blitt prioritert i Nasjonal transportplan, skjer videre planlegging etter plan- og bygningsloven. For større vegprosjekter innebærer dette normalt to trinn; først kommunedelplan og deretter reguleringsplan i tråd med vedtatt kommunedelplan.

Rammene for et vegprosjekt (vegtrasé og standard) blir som regel avklart gjennom en kommunedelplan med konsekvensutredning. Det vanligste er at Statens vegvesen utarbeider planforslag for kommunedelplan, hvoretter den enkelte kommuner vedtar planen. Organiseringen av kommuneplanarbeidet er likevel kommunens ansvar, og kommunen skal selv finne frem til egnede metoder for samordning og samarbeid. Demokrati, åpenhet og medvirkning er sentrale prinsipper i det norske plansystemet.

Etter hvert som norske vegprosjekter har blitt større, og etter hvert som kravene til effektive planprosesser har økt, har statlig kommunedelplan blitt nevnt oftere. Regjeringen har som mål å øke bruken av statlig plan for store samferdselsprosjekter. Statlig plan kan benyttes i situasjoner hvor det ikke kan forventes at den ordinære kommunale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Statlig plan er først og fremst aktuelt for prosjekter som berører flere kommuner og hvor det er stor uenighet om valg av løsning, hvor det er store konflikter mellom nasjonale og lokale interesser, eller der hvor kommunene selv ønsker det. Bruken av statlig plan har imidlertid vært relativt begrenset. Årsaken til det er sannsynligvis at kommunene har bedre kjennskap til lokale forhold, har bedre kontakt med de berørte, og at det er kommunene som skal eksponeres for de valgte løsningene når de er ferdige. Interkommunalt plansamarbeid kan derfor fremstå som et alternativ til statlig plan når

målet er en effektiv planprosess for vegprosjekter som dekker flere kommuner, og hvor hensynet til lokal medvirkning også skal ivaretas.

Plan- og bygningsloven gir de berørte kommunene stor frihet til å organisere arbeidet med kommunedelplan gjennom et interkommunalt plansamarbeid. Det innebærer at kommunene kan samarbeide om utarbeidelse av planen, men at den enkelte kommunen fortsatt må vedta den. For vegprosjekter vil prosessen normalt styres av den aktøren som er ansvarlig for tiltaket.

Aust-Agder fylkeskommune var initiativtager til etablering av det interkommunalt samarbeidet. De fungerte også som leder av prosessen frem til samarbeidet var etablert og man fikk ansatt en plankoordinator. Interkommunalt plansamarbeid har i liten grad vært anvendt for vegprosjekter, og det er følgelig få erfaringer som Nye Veier har kunnet dra nytte av i sitt planarbeid for E18 Dørdal-Grimstad.

I KAPITTEL 4 formulerer vi den såkalte programteorien for planprosjektet. En programteori er en kombinasjon av en programlogikk (de fastsatte mål-middelstrukturer for et program eller et prosjekt) og andre forhold som påvirker de utfall som tilstrebes og de valg som gjøres for å komme dit. Det skal så vidt mulig danne grunnlag for å definere de viktigste arbeidsoppgavene for å nå et ønsket resultat, og kan videre brukes for å senere vurdere resultater og effekter av innsatsen. Programteorien kommer til uttrykk i valg av prosjektstrategier, prosjektorganisering og konkrete aktiviteter.

De viktigste elementene i programteorien kan i dette tilfellet anses å være:

- Prioritering i henhold til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- Engasjering av rådgiver i en fremskutt rolle.
- En interkommunal planmodell for alle involverte kommuner.
- Bruk av digitale verktøy.

Hensikten i planprosjektet var at elementene over skulle resultere i et sett målsatte effekter knyttet til redusert reisetid, reduserte utbyggingskostnader etc. og som derigjennom fører til et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt som binder arbeidsmarkedet i regionen sammen og som fører til økt verdiskaping.

KAPITTEL 5 inneholder en beskrivelse av og drøfting av gjennomføringen av planprosjektet. Vi oppsummerer hovedfunn og drøfter hvordan prosjektorganiseringen med bruk av Best Value Procurement (BVP) har fungert, hvordan det interkommunale plansamarbeidet har virket, og hvordan digitale verktøy har blitt anvendt. Kapitlet gjør også rede for prosjektets faser, organiseringen av plansamarbeidet og de ulike aktørenes roller og erfaringer.

BVP er en metode for prosjektstyring og innkjøp som vektlegger leverandørens kompetanse og prestasjon fremfor detaljerte beskrivelser av prosjektaktiviteter. Oppdragsgiveren premierer leverandører som selvstendig kan løse oppgaven uten detaljstyring fra oppdragsgivers side, og hvor leverandøren får et betydelig totalansvar.

I dette planprosjektet engasjerte Nye Veier Asplan Viak og Rambøll som partnere i rollen som rådgiver med ansvar for utarbeidelse av kommunedelplan med konsekvensutredning. Som en konsekvens av BVP-modellen fikk disse en mer sentral rolle og med et mer selvstendig ansvar enn det som tradisjonelt har vært vanlig i vegprosjekter.

Våre viktigste funn med hensyn på bruken av BVP-modellen er:

Begrenset erfaring med BVP hos Nye Veier og rådgiver bidro til en krevende oppstartsfase. Selv om representanter for både oppdragsgiver og rådgiver hadde lang erfaring fra vegsektoren, ga manglende erfaring med BVP en del utfordringer – særlig i oppstartsfasen. For det første var det en del elementer knyttet til organiseringen av (det interkommunale) plansamarbeidet som ikke var på plass da rådgiver startet opp arbeidet. Videre var ikke målene for arbeidet klart nok definert og forstått ved oppstart.

Til slutt var arbeidet definert som en fastpriskontrakt, noe som ga utfordringer med hensyn på endringer og tillegg for å møte behov som var vanskelig å identifisere før oppstart.

Rollefordelingen i BVP tillegger rådgiverne mye makt, og det var behov for avklaringer og grenseoppganger for å tydeliggjøre prosjekteiers rolle som premissgiver og ansvarlig forslagsstiller. Formelt var Nye Veier ansvarlig prosjekteier for planprosjektet og formell forslagsstiller, mens rådgiver hadde ansvar for faktisk utarbeidelse av planforslaget, planfaglige vurderinger og gjennomføringen av planprosessen i henhold til plan og bygningsloven. Dette innebar vesentlige endringer i forhold til rollefordelingen i mer tradisjonelle planprosjekter, som ga seg uttrykk i krevende samhandling og kommunikasjon mellom partene, men dette bedret seg over tid. Etablering av effektive samhandlingsrutiner, blant annet i form av det som ble betegnet forankringsrutiner, var et sentralt virkemiddel for å tydeliggjøre Nye Veiers behov for informasjon, involvering og oppfølging, som ansvarlig prosjekteier overfor rådgiver. Ikke minst var dette viktig for å støtte opp under det formelle beslutningshierarkiet, hvor Nye Veier skal ha planprogram og planforslag til gjennomsyn og lagring før det går videre til offentlig ettersyn og høring.

Tett samspill og utvikling av tillitsrelasjoner mellom prosjekteier og rådgiver ble en viktig suksessfaktor for planprosjektet. BVP-modellen bygger på at det er sterke tillitsrelasjoner mellom oppdragsgiver og leverandør. I den tidlige fasen av prosjektet var det tydelige utfordringer i samarbeidet, hvor mye kan tilskrives manglende erfaringer med BVP-modellen. Gjennom konkrete grep lyktes man etter hvert med å utvikle tillitsbaserte relasjoner, som var nødvendig for å kunne gjennomføre en effektiv planprosess. Tett samarbeid og uformell kontakt mellom oppdragsleder hos rådgiver og prosjektleder hos Nye Veier var spesielt viktig, og kom blant annet til uttrykk i samarbeidet sommeren 2019, som var tidskritisk for arbeidet med avklaring av innsigelser fra de offentlige høringsinstanser.

Ansvarspulverisering kan være en uheldig konsekvens av en BVP-kontrakt i et komplekst planprosjekt. I henhold til kontrakten har rådgiverne det faglige ansvar for planforslaget. Samtidig opplevde rådgiverne tilfeller hvor deres faglige integritet ble utfordret av andre aktører i planprosessen. Dette handlet i stor grad om forankring av planinnhold hos de involverte partene, men hvor rådgiver opplevde ansvarspulverisering når de ble bedt om å gjøre endringer uten at dette samsvarte med egne faglige vurderinger. Her fikk rådgiverne et stort ansvar for håndtering av grensesnittet mellom Nye Veier som oppdragsgiver, de politiske og administrative forvaltnings- og innsigelsesmyndighetene i det interkommunale samarbeidet, og dem selv som faglig ansvarlig. Rådgiverne har vært vant til å kunne lene seg på kompetansen hos oppdragsgiver (Statens vegvesen), med en tydeligere faglig rolle som prosjekteier. Innen BVP-modellen hadde rådgiverne det faglige ansvaret, noe som kunne innebære utfordringer i grensesnittet mot oppdragsgiver og andre aktører.

BVP-modellen bidro til rask fremdrift og til at rådgiverne var tett på prosessen og aktørene, men fremdrift og ressursbehov var krevende for rådgiverne. BVP-modellen og fastpriskontrakten var et viktig grunnlag og drivkraft for fremdriften i planprosjektet. BVP-kontrakten ga rådgiverne et større handlingsrom i planprosessen enn de var vant med, som bidro til mer direkte kontakt med sentrale aktører, ikke minst ordførerne som var sterkt involvert i planprosessen. Dette ga økt mulighet til innspill og raske tilbakemeldinger, spesielt fra politiske beslutningstakere, som gjorde at beslutningsrelevant informasjon tidlig kunne trekkes inn i planarbeidet basert på direkte kommunikasjon. Samtidig var det betydelige utfordringer knyttet til tidspress og stor arbeidsbelastning for rådgiverne, som i enkelte sammenhenger utfordret deres faglige integritet og som førte til knapp saksbehandlingstid for forvaltningsinstansene.

Det stilles spørsmål ved om BVP-modellen generelt er egnet for komplekse planprosjekter. En konsekvens av BVP-modellen er at kostnads- og tidsrammer for leveransene er klart definert gjennom kontrakten, som blir dimensjonerende for arbeidsomfang. Valget av fastpris samsvarer godt med bruken av BVP, idet byggherrens makspris gjøres tilgjengelig for tilbyderne på forhånd. Dette

skapte imidlertid utfordringer for rådgiverne ved at komplekse planprosesser i seg selv er uforutsigbare, og ved håndtering av ulike forventninger om leveranser fra ulike aktører i løpet av prosjektet. Dette reflekteres muligens i diskusjoner og forhandlinger om hvilke leveranser som inngår i kontrakten, og hva som skal betraktes som tilleggsarbeid. Hvilket vederlagsformat som er best egnet for BVP er likevel ikke gitt. Hvilken risiko de ulike partene skal bære må derfor reguleres i kontrakten.

Våre viktigste funn med hensyn på hvordan det interkommunale plansamarbeidet har fungert er:

Erfaringene med det interkommunale plansamarbeidet er vurdert ut ifra intervjuer med de ulike aktørene i samarbeidet samt våre egne observasjoner på møter undervegs.

Bred forankring av mål og forutsigbare rammebetingelser ga en effektiv prosess. En planprosess som involverer flere kommuner som hver for seg kan ha ulike mål og som også kan ha andre mål enn utbygger, kan føre til en tids- og ressurskrevende prosess. Til tross for at dette planprosjektet involverte åtte berørte kommuner, ble prosessen gjennomført på ett år og syv måneder fra oppstart av planarbeidet til vedtatt kommunedelplan (inkludert planprogram). Det er langt kortere tid enn det som har vært vanlig for kommunedelplaner i andre vegprosjekter, både for enkeltkommuner og flerkommuneprosjekter.

Vi peker på at en viktig årsak til prosessen tok kort tid var at Nye Veier la vekt på at målene for vegprosjektet tidlig ble løftet frem som styrende for prosessen. En tidlig og bred forankring av mål og silingskriterier for alternative vegtraséer førte til at kommunene fikk eierforhold til prosessen.

Planprosjektet skulle bidra til et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Det medførte at kommunene var nødt til å ha fokus på at vegen skulle gi høyest mulig samfunnsøkonomisk nytte og at utbyggingskostnaden ikke måtte bli for høy. Tydelige hovedmål ga mindre fokus på detaljer som potensielt kunne ha kostnadskonsekvenser. I tillegg bidro Nye Veiers mandat og mål til det som ble betegnet som mer forutsigbare rammebetingelser, hvor Nye Veier hadde en økonomisk handlekraft, som bidro til sterk motivasjon og tro på rask realisering av vegprosjektet både blant kommunene og på regionalt nivå.

Organiseringen av og eierskap til det interkommunale plansamarbeidet muliggjorde effektive planprosesser. Et interkommunalt samarbeid med et eget styre bestående av de politiske ledere (åtte ordførere og en varaordfører) i kommunene, utgjorde et maktsentrum i planprosessen i form av sine fullmakter og gjensidige forpliktelse til hverandre gjennom et enighetsprinsipp. Styret hadde fullmakt til å ta beslutninger undervegs i planprosessen; som vedtak av planprogram og felles innstilling til politisk behandling av endelig planforslag. Vi konkluderer med at organiseringen førte til at kommunene i større grad så på vegprosjektet som et virkemiddel for å realisere felles regionale interesser. Prosessen skapte felles forpliktelser som på den ene siden ga kommunene makt overfor Nye Veier, men som også ga et press på å komme frem til en omforent løsning.

Plankoordinatoren sin rolle var avgjørende for kommunikasjon og samhandling mellom kommunene, og med Nye Veier og rådgiver. Fylkeskommunene og kommunene opprettet en stilling som plankoordinator for å fungere som et bindeledd mellom kommunene/fylkeskommunene og Nye Veier/rådgiver. Vi mener at denne rollen og måten den ble fylt på var en avgjørende suksessfaktor for plansamarbeidet. Vedkommende som hadde stillingen hadde omfattende erfaring fra planlegging av vegprosjekter tidligere, han hadde et bredt nettverk og god lokalkunnskap. Det utviklet seg etter hvert stor grad av tillit mellom plankoordinator og Nye Veier. Rollen og funksjonen til plankoordinator ble tidlig viktig for samspillet mellom de sentrale aktørene. Ved å vektlegge helheten og de store linjene i planprosessen, bidro plankoordinator til at rådgiver kom frem til nye løsninger.

Sterke samarbeidskonstellasjoner og samhandling ut over formaliserte strukturer ble en viktig suksessfaktor i planprosjektet. Konstellasjonen styret, Nye Veier og plankoordinator ble en driver i prosessen. De utviklet gode samhandlingsrelasjoner hvor man i fellesskap diskuterte ulike løsninger

innenfor rammene av de overordnede målsetningene. En viktig felles drivkraft i samarbeidet var løsningsorientering og mål om en tidseffektiv planprosess. Styret i det interkommunale plansamarbeidet ønsket å sikre endelig politisk vedtak i alle kommuner før et eventuelt skifte av politisk ledelse ved kommunevalget høsten 2019. BVP-modellen og rådgivernes rolle i prosjektet forsterket også drivkraften til å gjennomføre en tidseffektiv planprosess. Samtidig hadde de i større grad enn tidligere mulighet til å påvirke planprosessen, og hadde en tettere kontakt med politiske beslutningstakere enn de var vant med. Kompleksiteten i planprosjektet var krevende, og det synes som at dette krevde samhandling mellom de sentrale aktørgrupper ut over de formaliserte møteplasser og strukturer som var definert i prosjektet. Dette kom til uttrykk gjennom mange ad-hoc møter og uformell kontakt mellom sentrale aktører.

Rollen til administrasjonen i kommunene og innsigelsesmyndigheter ble ikke som forventet, med konsekvenser for både planprosess og planmyndigheter. Plankoordineringsmøtene fungerte i liten grad som en koordinerings- og problemløsningsarena for planleggere på tvers av kommunene. Isteden fremsto den som en informasjonsarena, uten reelle muligheter for medvirkning i planarbeidet. Kommuneadministrasjonene opplevde samtidig at de hadde begrenset tid til saksbehandling av planarbeidet. Noen saksbehandlere opplevde at dette skapte faglig utrygghet lokalt, og at det utfordret bestemmelsene i plan- og bygningsloven. En av konsekvensene av dette var at fylkeskommunen og fylkesmannen fikk en større rolle som planfaglig støttemiljøer for kommunene. Innsigelsesmyndighetene ble tidlig invitert inn i det interkommunale plansamarbeidet, men opplevde at innspillene ikke ble tatt hensyn til i planarbeidet. Det fikk konsekvenser i form av innsigelser, som måtte hensyntas i senere fase, med risiko for forsinkelser i prosessen.

Hovedfunn med hensyn på anvendelse av digitale verktøy:

Som et ledd i arbeidet med å gjennomføre en effektiv og inkluderende planprosess la Nye Veier og deres rådgiver vekt på bruk av digitale verktøy. Man benyttet en digital medvirkningsportal hvor innbyggerne kunne gå inn på nettet og få opp en digital modell av ulike vegtraseer. Der kunne de legge inn kommentarer og innspill. Rådgiverne tok i bruk en kartinnsynsportal med åpen tilgang for planmyndigheter på alle nivå, og Trimble Quantm, som er et digitalt verktøy som kan benyttes til å finne den mest optimale veglinje/-trase i tidlig fase av vegplanlegging.

1500 innspill ble formidlet gjennom den digitale medvirkningsportalen. Av de 193 innbyggere som har gitt tilbakemeldinger på erfaringer med bruk av portalen var 79 prosent fornøyd med Medvirkningsportalen som kanal for å sende inn høringsuttalelser. Blant aktørene i det interkommunale plansamarbeidet ble det også gitt tilbakemeldinger på at Medvirkningsportalen bidro til effektiv medvirkning, og at bruk av den digitale kartinnsynsløsningen bidro til effektive deling av informasjon i planarbeidet. Trimble Quantm ble av noen betegnet som et godt verktøy i planarbeidet, men få hadde god kjennskap til verktøyet.

I KAPITTEL 6 diskuterer vi om planprosjektet har bidratt til å oppnå mål og ambisjoner for planprosjektet. Nye Veier har nå gjennomført første del av planarbeidet som er nødvendig for at utbygging kan starte. Selve utbyggingsprosjektet avhenger av Nye Veiers interne porteføljeprioritering og ligger naturlig nok noe frem i tid. Våre vurderinger er derfor basert på hva vi vurderer at planprosjektet kan føre til. Konkret vurderer vi om planprosjektet har bidratt til:

- Effektiv gjennomføring av planprosessen.
- Høy planfaglig kvalitet.
- Nytenkning i tidlig planfase, som kan legge føringer for en ny standard for vegprosjekter.
- Realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt.
- Oppnå de mål og ambisjoner som lå til grunn for programteorien.

Flere forhold bidro til en tidseffektiv gjennomføring av planprosessen. Organiseringen av den interkommunale planprosessen bidro til en tidseffektiv planprosess. Planprosessen ble gjennomført

på ett år og vel syv måneder. Sentrale forhold som har vært drivkrefter for den effektive planprosessen synes å være:

- *Nye Veiers mandat og rammebetingelser:* var i seg selv en sentral drivkraft for en tidseffektiv planprosess, hvor Nye Veier har vektlagt tidseffektivitet og fleksibilitet ved design av planprosess og prosjektorganisasjon. De har hatt et økt handlingsrom ved forhandlinger og kompenserende tiltak gjennom økonomisk handlekraft i møte med kommunene
- *Anvendelse av BVP-modellen:* har gitt rådgiverne mye ansvar og faglig makt. Sammen med en fastpriskontrakt og klare krav til fremdrift, ble dette dimensjonerende for arbeidsomfang. BVP-modellen ga rådgiverne stor frihet både til å designe planprosessen og innholdet av planinnholdet innen rammen av plan- og bygningsloven Gjennomføringen skjedde ved overlapp av faser.
- *Det interkommunale plansamarbeidet:* var fundert på sterk motivasjon for og enighet blant kommunene om å realisere vegprosjektet, forsterket av troen på rask realisering av vegen. Bruken av interkommunalt plansamarbeid bidro til effektive politiske beslutningsprosesser drevet av styret i det interkommunale plansamarbeidet og løsningsorientering hos alle sentrale aktører i prosessen.

Planfaglig kvalitet: ingen entydige indikasjoner på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er bedre enn ved sammenlignbare planprosesser. Når det gjelder målet om «planfaglig kvalitet» og effektiv gjennomføring av planprosessen knytter vi det til tidseffektivitet, effektiv håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivåene, og om man lykkes med å ivareta kravene i plan- og bygningsloven gjennom en planprosess som tar kortere tid enn det som ellers er vanlig.

En vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og effektiv prosjektgjennomføring kan potensielt gå på bekostning av andre hensyn som lokale behov, jordvern, kulturminner, og andre ikke-prissatte konsekvenser. Vi finner ingen entydige indikasjoner på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er bedre enn ved sammenlignbare planprosesser. De involverte aktørene har gitt uttrykk for ulike vurderinger. Flere sentrale aktører har imidlertid uttrykt bekymring for at fremdriften og rådgivers konstadsrammer har gått på bekostning av plankvaliteten. I dette ligger også spørsmålet om fremdriften har gått på bekostning av demokratiske prinsipper og forsvarlig saksbehandlingstid på de ulike forvaltningsnivå.

Det ble fremmet 23 innsigelser fra fire ulike myndigheter til forslaget til kommunedelplan. Innsigelser har potensial til å vesentlig forsinke kommunedelplanprosesser, ikke minst siden innsigelser normalt ikke har kostnadskonsekvenser for de som fremmer dem. Til tross for dette ble innsigelsene håndtert i løpet av sommeren 2019 og planen ble godkjent av kommunene i september/oktober. Tilbakemeldinger fra flere av aktørene peker på at tidspresset førte til at man ikke fikk satt seg godt nok inn i ting. Det er mulig at både prosess og planer kunne ha hatt godt av en noe romsligere tidsplan. Samtidig er det interessant at tidspresset førte til at samspillet mellom aktørene ble tettere, preget av direkte kommunikasjon og forhandling drevet av sterk resultatorientering.

Uenighet om planfaglig kvalitet basert på ulike forventninger knyttet til etablert praksis. Et sentralt funn i prosjektet er at det var uenighet blant aktørene om planfaglig kvalitet i planprosessen og om utredningsnivå i forhold til hva som er beslutningsrelevant på det aktuelle plannivået man befant seg på. Dette handlet om krav til rådgivernes arbeid; hvilke analyser som skal gjennomføres, hvor grundig og på hvilket detaljnivå. Aktørene som deltar i prosessen synes å ha klare forventninger til planarbeidet, hva som leveres av dokumenter og innhold i dokumenter som skal saksbehandles. Uenighetene synes å ha sin årsak i forventninger som knyttet seg til etablert praksis i andre planprosjekter. Spesielt gjaldt dette for et av Fylkesmannsembetene, som opplevde mangler i det planfaglige grunnlaget fra rådgiverne. Som en konsekvens av dette påtok de seg oppgaver i form av vurderinger, som de hverken har ansvar for eller har kapasitet til og som de i utgangspunktet ikke var rigget for. Dette er en interessant problemstilling med hensyn til både plansystemet og ressursbruk. Den planfaglige praksis og forventninger til kvalitet har vært knyttet til Statens vegvesen sin måte å

gjennomføre planprosessene på, støttet av Statens vegvesen sine ulike håndbøker. Hvorvidt dette kvalitetsnivået fortsatt skal være førende for arbeidet med kommunedelplaner er interessant i denne sammenheng. Våre undersøkelser viser at det er ulike synspunkter på dette, hvor enkelte mente at detaljeringsgrad og nivået på analysene bør justeres i forhold til det som er beslutningsrelevant informasjon for kommunedelplaner versus hva som skal inngå i reguleringsplanfasen.

Kommunikasjon og samhandling utover formaliserte strukturer kombinert med relasjonskompetanse synes å være avgjørende for å lykkes med en kompleks og tidseffektiv planprosess. Planprosjektet karakteriseres ved høy kompleksitet, som krevde kommunikasjon og samhandling mellom aktørene ut over det som manifesterte seg gjennom formaliserte oppgaver og strukturer. Det betyr at praksis og formelle strukturer ikke samsvarer, ved at uformelle møter og dialoger blir "usynlige", men like fullt blir avgjørende i prosesser som krever tett interaksjon på tvers av aktørgrupper. De uformelle møtene så ut til å utfylle de formelle og være nødvendige for å støtte opp under de formelle strukturene. Planprosessen var preget av at aktørene skapte gode relasjoner. Dette oppsto imidlertid ikke av seg selv, men gjennom gjensidig forpliktelse for å finne løsninger, og en proaktiv og løsningsorientert holdning blant nøkkelaktører. Videre synes det som at gode relasjonelle ferdigheter og/eller etablerte nettverk var karakteristiske for nøkkelaktører, noe som bidro til håndtering av krevende samhandling og motstridende interesser på tvers av aktørgrupper og forvaltningsnivå. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er imidlertid om noen av aktørene har måttet gå ut over definert ansvar for oppgaver for å få gjennomført planprosessen på en tidseffektiv måte, samtidig som det kan være vanskelig å definere ansvar og oppgaver ut fra grensesnitt som er utydelige.

Tidlig og effektiv medvirkning var viktig for at rådgiverne raskt kunne utvikle sitt lokale kunnskapsgrunnlag og ta hensyn til dette i planarbeidet. Sterk vektlegging av medvirkning og bruk av den digitale medvirkningsportalen åpnet opp for tidlige og presise innspill fra innbyggere og interessegrupper. Innbyggerne, rådgiverne og de andre aktørgruppene i det interkommunale plansamarbeidet har gitt entydige tilbakemeldinger på at den digitale medvirkningsportalen var en effektiv måte å gi innspill på, og at det beriket rådgivernes kunnskapsgrunnlag. Slike tidlige innspill bidrar ofte til at man unngår senere konflikter i reguleringsfasen, som kan forsinke planarbeidet. Vår følgeforskning har imidlertid ikke omfattet reguleringsplanprosessen, så vi kan ikke si noe om eventuelle positive effekter på denne.

Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner, tyder på at planprosessen ble oppfattet som legitim og at planresultatet var lokalt forankret i kommunene. Legitimitet er et viktig prinsipp i plansystemet og peker på behov for at planprosesser og planresultat skal oppfattes som legitime. Ved vurdering av en planprosess er spørsmålet både hvordan planprosessen har vært gjennomført, og om planresultatet er bra nok for samfunnet. Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner, basert på felles innstilling fra styret i det interkommunale plansamarbeidet tyder på at den interkommunale planprosessen har fått støtte lokalt.

Når det gjelder de demokratiske prinsipper, har det interkommunale plansamarbeidet vektlagt en sterk involvering av den politiske ledelse i kommunene. Gjennom fullmakter har styret fått myndighet til å gjøre en rekke vedtak underveis i planprosessen som har bidratt til en tidseffektiv planprosess. Dette er basert på en sterk forankring lokalt, og hvor ordfører har hatt tett kommunikasjon med både politikere og planleggere i kommunen i alle faser av prosessen. Sammenlignet med statlig plan kan det være grunnlag for å anta at man har greid å oppnå bedre lokal forankring og eierskap til planprosessen underveis i prosessen. De demokratiske prinsippene opprettholdes samtidig ved at endelig vedtak av planen skjer lokalt i kommune- /bystyrene.

Oppsummering av Nye Veiers nytenking i planprosjektet:

Nye Veier har mål om å være en nytenkende organisasjon på alle måter. Det ga seg uttrykk ved en ambisjon om å tenke nytt, utfordre tradisjonelle rutiner, og ved et mål om å sette en ny standard for vegplanlegging.

Bruk av interkommunalt plansamarbeid i denne form er ny og har påvirket planprosessen på flere områder. Bruk av interkommunalt plansamarbeid i denne form og omfang er ny i planprosjekter. Initiativet til denne organiseringen kom fra fylkeskommunen. Organiseringen og roller var ny i forhold til det som har vært vanlig. Her vil vi peke på involveringen av politisk ledelse/ordførerne og den sentrale rollen de fikk, som bidro til dynamikk og samspill mellom fag og politikk, og effektive politiske beslutningsprosesser. I tillegg vil vi trekke frem den sterke målstyringen gjennom hele planprosessen, målprosessen i seg selv og felles møteplasser på tvers av kommuner og forvaltningsnivå, som sentrale elementer som til sammen har bidratt til en nytenkende planprosess.

Rådgiverens rolle i prosjektet er ny, hvor de har hatt en utvidet rolle i forhold til tidligere. De har styrt prosessene og vært tettere på de politiske beslutningstaker. Denne rollen har gitt rådgiverne betydelig ansvar og faglig makt i planprosessen. Planprosessen ble gjennomført med overlapp mellom fasene, som er relativt nytt for tilsvarende planprosesser, og som muliggjør en raskere fremdrift.

Nye Veier/ rådgiverne har tatt i bruk digitale verktøy på sentrale områder i planarbeidet. Dette gjelder bruk av Trimble-Quantm for raskt å kunne regne på alternative linjer/trasevalg og samtidig visualisere disse i terrenget. Samtidig har man tatt i bruk en kartinnsynsløsning hvor alle involverte aktører får tilgang til oppdatert data og informasjon i rådgivernes arbeid, som bidrar til åpenhet og effektiv informasjonsdeling. En ny digital medvirkningsportal med mulighet for presise innspill har blitt anvendt tidlig i planprosessen.

Grunnlag for realisering av et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, målt ved de prissatte konsekvensene i nytte-kostnadsanalysen, er et viktig kriterium for Nye Veiers porteføljeprioritering, det vil si i hvilken rekkefølge de skal prioritere prosjektene de har fått ansvaret for. Som en naturlig forlengelse av det har lønnsomhet (netto nytte) også vært viktig i vurdering av ulike veglinjer i dette planprosjektet. Vi vurderer om planprosjektet har evnet å realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt som følger:

Sterk vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra start ga riktig fokus i planarbeidet. Vårt inntrykk er at samfunnsøkonomisk lønnsomhet har spilt en større rolle i dette planprosjektet enn det som har vært vanlig ellers. Man lyktes med å etablere et omforent søkelys på samfunnsnyten totalt for hele regionen, fremfor lokale interessenter. Det disiplinerte aktørene og reduserte omfanget av kostnadskrevende krav.

Prosjektet er verken mer eller mindre lønnsomt enn andre vegprosjekter. Til tross for fokuset på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er ikke det planlagte vegprosjektet mer lønnsomt enn andre prosjekter. Anslått netto nytte er negativ og lønnsomheten har også blitt redusert fra KS1 – fra en NN/K på -0,03 i KS1 (med bompenger) til en NN/K på -0,28 (uten bompenger) nå.

Uklart om alternative vegkonsepter er tilstrekkelig utredet. Den negative lønnsomheten reiser spørsmålet om man har valgt riktig konsept. Nye Veier legger vekt på å planlegge og bygge ut prosjektene de har ansvar for til firefelts motorveg. Det er i tråd med politiske ønsker, men i dette planprosjektet er nullalternativet det beste alternativet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vi stiller derfor spørsmål ved om man heller burde ha vurdert en optimalisering av dagens trase fremfor firefelts motorveg, eller eventuelt på delstrekninger. Det er ikke gitt at firefelts motorveg alltid er den løsningen som gir høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Metode for samfunnsøkonomisk analyse fremstår som i hovedsak ryddig og transparent. Resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen er følsom for beregningsforutsetningene. Nye Veier er ikke forpliktet til å benytte samme metode som Statens vegvesen, men i dette planprosjektet har man likevel benyttet Vegvesenets Håndbok V712. Det er, etter vår mening, et ryddig og transparent grep. Felles retningslinjer og metodikk sikrer sammenliknbarhet og øker troverdigheten til analysene.

Mange mål og kriterier gjør det krevende å vurdere hvorfor ett alternativ er valgt fremfor et annet. I tillegg til samfunnsøkonomisk lønnsomhet har dette planprosjektet hatt flere andre mål. På et nokså vagt grunnlag brukes disse til å begrunne anbefalingen om å gjennomføre et samfunnsøkonomisk ulønnsomt prosjekt. Mange mål øker muligheten for å selektivt velge begrunnelser for gjennomføring selv der det foreligger interne målkonflikter.

Å ikke inkludere effekten av bompenger overvurderer trafikantnyttens og mulige ringvirkninger. Bompenger reduserer trafikantnyttens gjennom en trafikkdempende effekt. I tillegg har innkreving av bompenger en kostnad. Denne effekten er ikke tatt hensyn til i den samfunnsøkonomiske analysen. Det innebærer at den anslåtte trafikantnyttens sannsynligvis er overvurdert. Det påvirker neppe rangeringen av ulike veglinjer, men det innebærer at netto nytte av prosjektet er for høyt anslått. Til sammenlikning var bompenger tatt hensyn til i KS1 av strekningen.

Planlegging av en lengre og sammenhengende strekning ga fleksibilitet og mulighet for å finne veglinjer som kan optimaliseres ut ifra ulike kriterier. I motsetning til ved korte utbygginger har den lange strekningen gitt mulighet for å utrede et høyt antall veglinjer. Det har blant annet medført at man har hatt mulighet til å unngå kostnadsdrivende elementer som lengre tunneler og skjæringar.

Anslått utbyggingskostnad er betydelig redusert fra Meld. St. 25, men har økt siden KS1. De to anbefalte veglinjene som til sammen utgjør E18 Dørdal-Grimstad har i dag en anslått utbyggingskostnad på 16,2 mrd. kr. Det er drøye 30 prosent lavere enn anslått i Meld. St. 25 Dette er likevel om lag 25 prosent høyere enn kostnadsanslaget i KS1. Dagens anslåtte løpemeterpris er om lag på linje med andre vegprosjekter.

Ingen åpenbare tegn til overoptimisme. Når samfunnsøkonomisk lønnsomhet formuleres som et klart kriterium for lønnsomhet, kan dette medføre at man bevisst eller ubevisst velger optimistiske anslag for nytte og kostnad. Til tross for dette finner vi ingen åpenbare tegn til overoptimisme. Prosjektet har nå en høyere kostnad og en lavere nytte enn anslått i KS1.

I KAPITTEL 7 oppsummerer vi noen hovedkonklusjoner og læringspunkter fra forskningsarbeidet og om planprosjektet bidratt til oppnåelse av mål og ambisjoner

Her gjør vi en oppsummerende betraktning av hvorvidt de konkrete grep og aktiviteter som Nye Veier planla og tilrettela for har bidratt til å oppnå de definerte mål, effekter og ambisjoner for planprosjektet. Vi har sett at det overordnede målet for vegprosjektet, har vært styrende for prosessen, fordi kravet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et avgjørende kriterium for Nye Veiers mulighet til å prioritere prosjektet.

Vi ser at utfallet av planprosessen har gitt en trasé som faktisk velges og blir akseptert av alle de legitime interessentene, og måten kommunedelplanprosjektet gjennomføres på har bidratt til aksept for prosessen. En belysning av gjennomføringen er med på å synliggjøre, og forhåpentligvis forbedre, de strategier og konkrete grep som Nye Veier, rådgiverfirmaene og andre griper til for å gjennomføre planprosesser.

Programteorien gjentas i figurform i dette kapitlet, oppdatert på grunnlag av den empiriske gjennomgangen. Her ser vi at det ikke alltid er nødvendig å oppfylle et mål på lavere nivå fullstendig for å oppfylle et mål på høyere nivå. Dette har to hovedårsaker: at det er andre forhold som påvirker det, og – som her – at formuleringene på høyere nivå kan være mindre ambisiøse enn de underliggende målene. Når det gjelder reisetidsreduksjon (ett av effektmålene), kan målet på 20 minutter nås dersom en angitt delstrekning får godkjent fartsgrense 130 km/h. Sammenbindingen av bo/arbeidsmarkedene,

og dermed verdiskapingspotensialet (et av samfunnsmålene), er allikevel ikke mye påvirket av akkurat dette – all den stund de overordnede målene bare er angitt med retning og ikke med noe konkret ambisjonsnivå.

Målet om redusert utbyggingskostnad er ganske ambisiøst formulert, men ikke presist nok beregnet ennå til å kunne måles. Allikevel er det nok til å kunne avgjøre at prosjektet ikke blir samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ettersom dette er et nøkkelement og også på topp i målhierarkiet, er det viktig å lete etter årsaker. Generelt er det vanskelig å få firefelts motorveger i grisgrendte strøk til å bli samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi har derfor merket trasékvaliteten Vegstandard som et nytt nøkkelement i programteorien.

I analysene i kap. 6 stilte vi også spørsmål ved om vegstandarden var for lite diskutert som premiss i forkant, at man tok utgangspunkt i en løsning i stedet for i et problem eller behov. For de øvrige ambisjoner med vegprosjektet, så ser vi at samhandlingen mellom byregionene på Sør- og Østlandet fremstår som overordnet viktig. En vegstandard som lagt til grunn i dette prosjektet vil bidra til gjennomgående reduksjon av reisetiden mellom Oslo og Kristiansand. Dette har ikke vært fokusert i prosjektet. En bakenforliggende forståelse av at det er de store nasjonale linjene som teller mest for det nasjonale vegnettet, kan imidlertid være i samsvar med både en samfunnsøkonomisk tenkning – som betrakter lokale hensyn som fordelingsvirkninger – og med en fremtidsrettet vegstandard som gjør det mer attraktivt å kjøre mellom regionhovedstedene.

Innledningsvis presenterte vi de primære problemstillingene for følgeforskningen. I tabellen på neste side forsøker vi å oppsummere hvordan denne studien vurderer dem. Til slutt gir vi en oversikt over det vi anser som de viktigste læringspunktene fra det interkommunale plansamarbeidet.

Hovedkonklusjonen fra dette arbeidet er at vi ikke ser åpenbare innvendinger mot å videreføre interkommunalt plansamarbeid der prosjekter måtte ligge til rette for det. Følgeforskningen har samlet interessante erfaringer for andre som ønsker å forsøke denne modellen. Vi vil oppfordre til å følge rådene fremsatt i tabellene både når det gjelder hva som har fungert bra og hvilke områder som kan forbedres.

Tabell 1. De viktigste problemstillingene for følgeforskningen og vurderinger av disse.

Problemstillinger	Vurdering	Forbedringspunkter
Hva er programteorien for prosjektet, og har den vært omforent hos sentrale aktører?	<ul style="list-style-type: none"> • Et logisk årsak-virkningsforhold mellom virkemidler og ønskede resultater. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivitetene/virkemidlene vil ikke alene føre til at prosjektet blir samfunnsøkonomisk lønnsomt.
Hvordan har programteorien kommet til uttrykk og gjort seg gjeldende?	<ul style="list-style-type: none"> • En klart formulert programlogikk var en fordel i gjennomføringen. Det presiserte overordnede mål og hvilke arbeidsoppgaver som var sentrale for å nå disse. • De ulike aktørene fikk eierskap til målene. Det ga forpliktelser for gjennomføring og prioritering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontekst som er av vesentlig betydning for måloppnåelse kan noen ganger synliggjøres bedre.
Hvordan har gjennomføringen av planprosjektet bidratt til å oppnå mål og ambisjoner?	<ul style="list-style-type: none"> • Flere forhold bidro til en tidseffektiv gjennomføring av planprosessen: <ul style="list-style-type: none"> - Nye Veiers mandat og rammebetingelser. - Anvendelse av BVP-modellen. - Det interkommunale plansamarbeidet. • Ingen indikasjoner på at den planfaglige kvaliteten i dette planprosjektet har vært bedre (eller verre) enn i andre planprosjekter. • Gode relasjonelle ferdigheter, nettverk og lokalkunnskap var avgjørende for at samhandlingen mellom de ulike aktørene fungerte godt. • Bruken av interkommunalt plansamarbeid for vegprosjekter representerer et nytt grep. Det samme er bruken av BVP og rådgiverens fremskutte rolle, og til dels bruken av digitale verktøy. • Planprosjektet svarer godt på de formulerte resultat- og effektmålene, men netto nytte ansees fortsatt som negativ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se Tabell 2.
I hvilken grad kan man si at planprosjektet har lyktes med å realisere et grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av vegprosjektet E18 Dørdal-Grimstad gjennom kommunedelplanen?	<ul style="list-style-type: none"> • Større fokus på prissatte konsekvenser og samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn i andre planprosjekter. For videre utbygging til 4-felts motorveg har man sannsynligvis funnet den korridoren som gir høyest nytte og lavest kostnad. Prosjektet vurderes imidlertid fortsatt til å være ulønnsomt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Med en (foreløpig) såpass lav netto nytte (< 6,5 mrd. kr), vil det bli krevende å realisere et lønnsomt prosjekt gjennom detaljplanlegging og utbygging. • Konseptvalget har enda større betydning for mulighetene til lønnsomhet enn hvordan kommunedelplan-prosessen gjennomføres.

Tabell 2. Læringspunkter fra det interkommunale plansamarbeidet (IKP) for E18 Dørdal – Grimstad.

Områder	Områder som har fungert bra	Områder som kan forbedres
Mål	<ul style="list-style-type: none"> • Tydelige mål på ulike nivå, som var forankret på tvers av kommunen • Målfokus gjennom hele prosessen • Målformuleringsprosessen - og helhetsforståelse for planprosessen blant sentrale aktører 	<ul style="list-style-type: none"> • Avklaringer av mål for planprosessen blant aktørene tidligere i prosessen • Systematikk for hvordan man jobber med målformuleringer og forankring av disse
Organisering av IKP	<ul style="list-style-type: none"> • Sterk forankring av IKP hos fylkeskommune og kommunene har bidratt til forpliktelse og felles ansvar for planprosessen • Styret for IKP fikk en sentral rolle i prosessen med ordførerne fra åtte kommuner- politisk nivå sterkt involvert 	<ul style="list-style-type: none"> • Rollen til Plankoordinerings-gruppen, ble ikke som forventet, redusert til en informasjonsarena • Organiseringen slik den ble versus slik den var opprinnelig planlagt. Plankoordineringsgruppen, Samordningsgruppen og Faggruppen fikk noen endringer som kan vurderes
Roller	<ul style="list-style-type: none"> • Ordførerne: sentral i prosesser på tvers av kommuner og i egen kommune • Plankoordinator: som kobler, oversetter/brobygger mel. aktører • Ledere: løsnings- og samarbeidsorienterte 	<ul style="list-style-type: none"> • Rollen/ kompetansen til planleggere i kommunen ble ikke godt nok ivaretatt • Usikkerhet knyttet til rolleutøvelse hos saksbehandlere pga. tidspress
Samhandlingsarenaer og samhandling	<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeid preget av fellesskap og forpliktelse på tvers av kommunene • Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og tidlig involvering av innsigelsesmyndighetene • Løsningsorienterte og sentrale samarbeids-konstellasjoner: prosjekteier, styreleder og plankoordinator • Felles møtearenaer for de involverte i planprosessen (eks. plankoordineringsmøter) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manglet reelle muligheter for samarbeid/påvirkning ihht. organisatoriske strukturer • Manglet møteplasser for planleggere i kommunene- for planarbeid på tvers av kommunene
Medvirkning	<ul style="list-style-type: none"> • Opplegget for medvirkning, med gode informasjonsmøter og en effektiv medvirkningsportal • Digital medvirkningsportalen mottok 1500 innspill– beriket lokalt kunnskapsgrunnlag tidlig i planprosessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidligere mobilisering av interessegrupper • Prosesser for medvirkning går raskt- er man sikker på at man når alle grupper av innbyggere, spesielt svake grupper?
Planprosessen	<ul style="list-style-type: none"> • Effektive politiske beslutnings-strukturer • Møter mellom fag og politikk har skapt god dynamikk • Forståelse blant aktørene for planprosessens behov for å ivareta nasjonale, regionale og lokale behov • Åpen prosess og effektiv informasjonsdeling • Sterk løsningsorientering og forhandlingsvilje blant sentrale aktører 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidspress for mange av aktørene og omfattende informasjonsmengde • Behov for mer tid for saksbehandlerne (ulike forvaltningsnivå) mht. faglige bidrag, kvalitetssikring og lokale behov • Ivaretagelse av innspill fra innsigelsesmyndigheter tidlig i prosessen • Uenigheter om faglig kvalitet blant aktørene- ulike/uavklarte forventninger til rådgivernes leveranser
Samfunnsøkonomisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Enighet om effekt- og samfunns mål «tvinger» aktørene til å velge løsninger med høy netto nytte. • Felles metodikk med andre vegprosjekter sikrer transparens, og letter ulike interessenters arbeid med planen. • Planlegging av en lang strekning gir bedre fleksibilitet og øker muligheten for optimalisering mhp. nytte og kostnad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Konseptvalget har større betydning for netto nytte enn hvilke valg man gjør i kommunedelplanprosessen. • Flere andre mål øker risikoen for dobbelttelling og overlapper til dels med den samfunnsøkonomiske analysen. • Bompenger bør inkluderes i analysen: Har liten eller ingen påvirkning på rangering av ulike alternative veglinjer, men potensielt stor betydning på reell netto nytte.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Denne rapporten presenterer resultater fra følgeforskning av planprosjektet for kommunedelplanen for *E18 Dørdal – Grimstad*. Bakgrunnen for prosjektet er at Nye Veier, som et forsøk, ble gitt ansvar for å utarbeide og legge frem forslag til kommunedelplan for de kommunene som berøres av vegprosjektet. Forsøket er politisk forankret i *Meld. St. 25 (2014-2015), På rett vei- Reformen i veisektoren*. Når Nye Veier overtar ansvaret for vegprosjektene skal de i utgangspunktet være planlagt frem til reguleringsplan. I Meld. St. 25 bestemte imidlertid Samferdselsdepartementet at Nye Veier skulle gjennomføre et forsøk der de fikk ansvar for å utarbeide og legge frem forslag til planprogram og kommunedelplan for *E18 Dørdal – Tvedestrand og E18 Arendal – Grimstad* (som betegnes Planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad). Samferdselsdepartementet begrunnet dette på følgende måte:

"... det er viktig ved etablering av utbyggingselskapet at det legges til rette for å kunne tenke nytt og annerledes alt fra tidlig planfase. Med utgangspunkt i selskapets formål og kompetanse vil det måtte forventes at selskapet i arbeidet med forslag til kommunedelplan, vil utrede og 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. Samferdselsdepartementet vil derfor legge opp til et forsøk der utbyggingselskapet gis ansvar for å utarbeide og legge frem forslag til planprogram og kommunedelplan, slik Statens vegvesen har adgang til, i to prosjekter som ikke har kommunedelplan ved etableringen av selskapet. De to prosjektene er E18 Dørdal – Tvedestrand og E18 Arendal – Grimstad. Hvorvidt selskapet skal ha dette ansvaret videre vurderes i lys av erfaringer med forsøket."

I den videre teksten uttrykker departementet samtidig en betenkelighet ved at Nye Veier skal gjennomføre planprosessen, siden dette er ressurs- og tidkrevende prosesser, som er krevende med hensyn til krav om: *demokratiske prosesser, politisk behandling, medvirkning, avveining av samfunnsinteresser samt avveining av interesser og avklaring av ansvar mellom stat, fylkeskommune og kommune*. De uttrykker videre at dette er forhold som kan tale for at kun Statens vegvesen bør ha ansvar for kommunedelplaner. Hvorvidt Nye Veier skal ha et slikt ansvar i andre prosjekter vil departementet derfor vurdere i lys av erfaringer med gjennomføring av forsøket. Formålet med denne studien kan også ses i lys av dette, selv om studien ikke dekker behovet for en full evaluering av forsøket, og vi gir ingen samlet anbefaling med hensyn til hvilke aktører som i fremtiden bør ha ansvaret for kommunedelplan. Nye Veier har ønsket at følgeforskningen skal belyse erfaringer, suksessfaktorer og utfordringer planprosjektet har møtt underveis i arbeidet med å oppnå målene for prosjektet. Dette drøftes ut fra at planprosjektet har vært utradisjonell på flere måter fordi:

- 1) Nye Veier, gjennom sitt mandat setter samfunnsøkonomisk lønnsomhet i førersetet, noe som i mindre grad har vært vektlagt i tradisjonelle prosjekter
- 2) Nye Veier, som er en ny aktør på området, skulle ha fullt ansvar for alle delene av planprosessen i samarbeid med berørte kommuner
- 3) Åtte kommuner deltok i et interkommunalt plansamarbeid, hvor ambisjonen var å oppnå en mer effektiv prosess med større grad av enighet og helhetlig perspektiv. Et slikt interkommunalt samarbeid er unikt innen norsk vegbygging, og det finnes derfor begrenset kunnskap om og erfaringer fra gjennomføring av slike planprosesser.
- 4) Rådgivers rolle og kontrahering ved BVP (Best Value Procurement) har også vært en ny metode som påvirker rammebetingelser og roller.
- 5) Bruk av digitale verktøy i planprosessen for kommunedelplanen har vært mer omfattende enn vanlig og dermed også et element som gjør prosjektet annerledes.

- 6) Nye Veier har andre rammebetingelser enn SVV, ikke minst muligheten til å selv prioritere prosjekter opp og ned innenfor en portefølje, som gjør at de har en utvidet maktrolle overfor kommuner sammenliknet med SVV. En rekke formuleringer i Meld. St. 25 (2014-2015) underbygger at regjeringen ønsker at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal tillegges større vekt i prioritering av vegprosjekter: «Et viktig mål med utbyggingselskapet for veg, og transportreformen generelt, er å få økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren» (s. 15) og «Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging av trafikksikre veier, hvor strekninger i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran strekninger med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.» (s. 18).

Mandatet for planprosjektet ble lagt frem av Nye Veier for det interkommunale plansamarbeidet i november 2017. Mandatet er vist i tekstboksen under.

Mandat for planprosjekt E18 Dørdal – Grimstad

Ny E18 på strekningen Langangen – Grimstad vil som følge av redusert reisetid utløse større samhandling mellom byregionene på Østlandet og Sørlandet. Kommunedelplanen for strekningen E18 Dørdal-Grimstad skal muliggjøre realisering av visjonen om mindre enn fem timers reisetid for strekningen Oslo - Stavanger og mindre enn tre timers reisetid for strekningen Oslo – Kristiansand. Arbeidet med kommunedelplan for strekningen E18 Dørdal- Grimstad skal sette ny standard for veiplanlegging i Norge ved å legge til rette for å realisere et samfunnsøkonomisk lønnsomt, innovativt og fremtidsrettet veiprojekt gjennom en fulldigital planprosess, og ved å utfordre tradisjonelle rutiner.

Leveransen skal ha som ambisjon å:

- Muliggjøre en betydelig reduksjon av reisetid (minimum 20 minutter) mellom Grenland og Grimstad
- Muliggjøre en betydelig økning i verdiskapingen (realisere produktivitetsvirkninger på minimum 20% av investeringskostnadene) i berørte bo- og arbeidsmarkeder
- Muliggjøre en reduksjon i utbyggingskostnadene (med minimum 40%) fra estimatet i Meldt. St. 25: «På rett vei».

Samfunnsmålene for planprosjektet er:

- 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 kommunene og regionen
- Planprosjekt E18 Dørdal – Grimstad skal legge til rette for at det nye transportsystemet for strekningen E18 Dørdal – Grimstad blir samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Prosjekteier fastsetter effektmål og resultatmål i dialog med styret og styringsgruppa for det interkommunale plansamarbeidet E18 Dørdal – Grimstad.

(Kilde: Nye Veier)

I tillegg til samfunnsmålene er det interessant å merke seg Nye Veiers uttrykte mål om å sette en ny standard for veiplanlegging gjennom arbeidet med planprosjektet ved (1) tilrettelegging for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, (2) et innovativt og fremtidsrettet veiprojekt gjennom en fulldigital planprosess, og (3) ved å utfordre tradisjonelle rutiner.

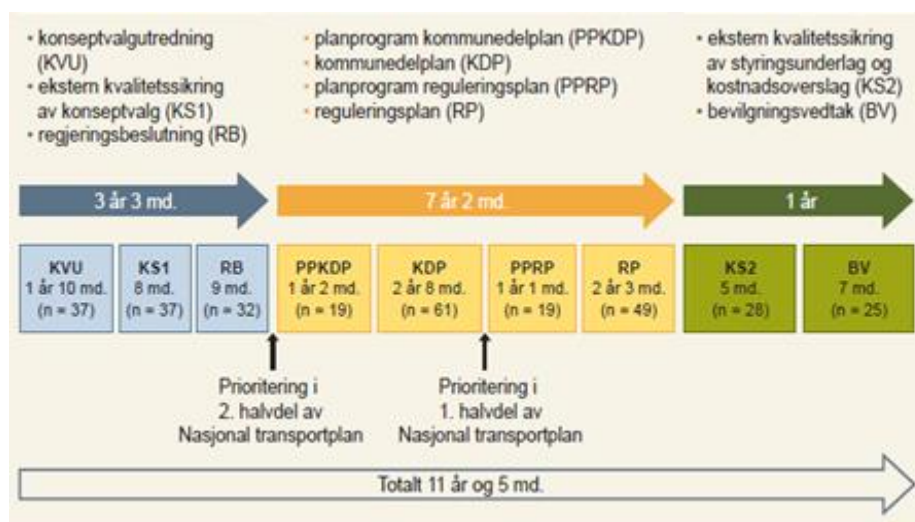
I denne rapporten går vi nærmere inn på Nye Veiers gjennomføring av planprosessen fra oppstarten våren 2018 til endelig vedtak av kommunedelplaner i alle berørte kommuner høsten 2019; det vil si en tidsperiode på 1 år og 7 måneder.

1.2 Utfordringer ved planlegging av store vegprosjekter- planleggingstid

Den totale planleggingstiden for veg- og jernbaneprosjekter er fra 8,5 til 12,5 år (Heldal og Rasmussen 2012, Riksrevisjonen, 2019, Samferdselsdepartementet, 2012). Dette anses av mange som en for lang planleggingstid, og Samferdselsdepartementets mål har vært å halvere planleggingstiden for store

samferdselsprosjekter (Samferdselsdepartementet, 2012). Mål om redusert planleggingstid og effektivisering av planprosesser i store vegprosjekter har siden vært et prioritert område som kommer tydelig til uttrykk bl.a. innen statlige styringsdokumenter som Nasjonal transportplan 2014-2023 og Nasjonal transportplan 2018-2029.

Riksrevisjonen (2019) fant ved gjennomgang av 141 samferdselsprosjekter at estimert tid for planlegging vil være ca. elleve år og fem måneder fra konseptvalgutredning bestilles til Stortinget vedtar bevilgning¹. Figur 1 viser estimerte planleggingstiden fordelt på de ulike planleggingsfasene, hvor planlegging etter plan- og bygningsloven i gjennomsnitt tar syv år og to måneder. Det er verdt å merke seg at en *planprosess for kommunedelplan med planprogram i gjennomsnitt tar tre år og ti måneder*. En reguleringsplanprosess med planprogram tar nesten like lang tid; tre år og fire måneder. Riksrevisjonens analyser viser samtidig at prosjekter som går over flere kommuner, i gjennomsnitt har brukt ett år og to måneder lengre tid enn prosjekter som planlegges innenfor en kommune og at dette fordeler seg på alle faser, men med unntak av kommunedelplaner.



Figur 1. Estimert planleggingstid for store samferdselsprosjekter på veg og bane i antall år og måneder basert på undersøkelser av 141 prosjekter Kilde: Riksrevisjonen, Dokument 3:4 (2018-2019).

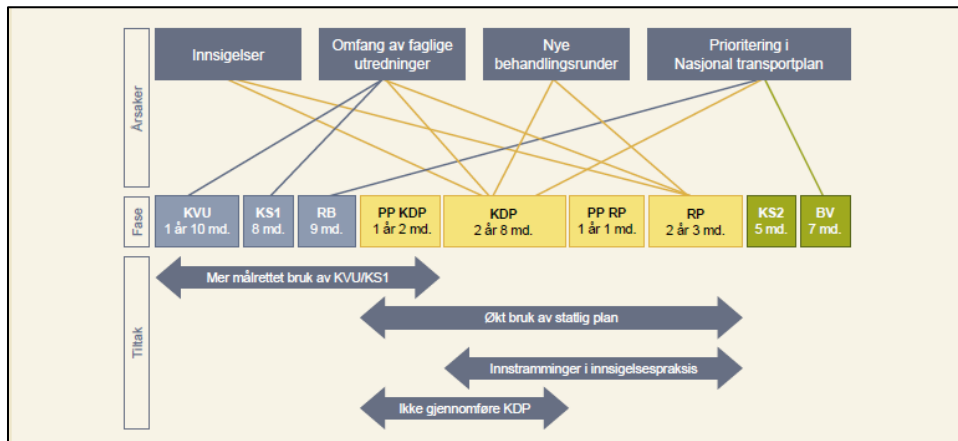
Årsaker til den lange planleggingstiden er flere og sammensatte. Mange aktører er involvert, prosjektene er komplekse og det opptrer ofte interessekonflikter og omkamper (Harvold og Tesli, 2013). Samferdselsdepartementet (2012) har pekt på årsaker som: skiftende og usikre politiske prioriteringer med endring av forutsetninger, interessekonflikter lokalt og innsigelsesbehandling i berørte departementer. Riksrevisjonen viser til at omfang av faglige utredninger og prioritering i Nasjonal transportplan også er sentrale årsaker til lang planleggingstid.

Mål i Nasjonal transportplan for 2014-2023 om at planleggingstiden for store samferdselsprosjekter skal halveres (Meld. St. 26, 2012-2013) har bidratt til betydelig innsats over lang tid for å finne ut hvordan den kan reduseres (Lund-Iversen, 2017), hvor dette går frem av ulike dokumenter². Myndighetene har foreslått en rekke tiltak for å redusere planleggingstiden, som: *fritak for konseptutredning (KVU og KS1), planlegging uten kommunedelplan, innstramming i innsigelsespraksisen og økt bruk av statlig plan* (Riksrevisjonen, 2019). I Riksrevisjonens undersøkelse

¹ I undersøkelsen av de 141 veg- og jernbaneprosjekter tar de ikke hensyn til tidsopphold mellom faser og overlapp der planlegging foregår parallelt.

² Statens vegvesen 2012, Jernbaneverket 2012, Transportøkonomisk institutt 2009, Samferdselsdepartementet 2012, Departementene 2013, Kommunal – og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet 2014, Vista Analyse 2016

av resultater av tiltakene, konkluderer Riksrevisjonen med at planleggingstiden fortsatt ikke er redusert, og at tiltakene i begrenset grad møter årsakene til lang planleggingstid. Både Samferdselsdepartementet³ og Kommunal- og moderniseringsdepartementet⁴ er kritisk til det empiriske grunnlaget for Riksrevisjonens undersøkelser, fordi planprosessene for mange av prosjektene i undersøkelsene startet før effektiviseringstiltak ble iverksatt. Likevel konkluderer Riksrevisjonen med at det ikke er grunnlag for å hevde at planleggingen av store samferdselsprosjekter gjennomføres på vesentlig kortere tid nå (2018) enn tidligere. Figuren under viser Riksrevisjonens oversikt over årsaker til lang planleggingstid sammenstilt med de tiltak myndighetene foreslår for å redusere planleggingstiden.



Figur 2. Oversikt over årsaker til lang planleggingstid og tiltak for redusert planleggingstid, og hvor de inntreffer i planprosessen (Riksrevisjonen, 2018).

Håndtering av forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene og mellom konseptvalgutredning (KVU/KS1) og plan og bygningsloven er også sentrale utfordringer i planprosesser. Hovedhensikten med KVU-ordningen har vært å redusere problemet med kostnadsoverskridelser og å bidra til mer nyttige prosjekter gjennom bedre konseptvalg. Arbeidet med KVU er imidlertid ikke styrt gjennom lov og bare i begrenset omfang i forskrift, noe som kan gi uklarheter i forholdet mellom KVU og plan og bygningsloven (Samferdselsdepartementet, 2012, Lund- Iversen, 2017). I praksis kan dette gi utfordringer sett fra et overordnet statlig og samfunnsøkonomisk perspektiv ved: 1) svekket mål-middel rasjonalitet for prosjekter på grunn av bred deltakelse i norske planprosesser (Welde m.fl., 2013), 2) Prosjektene lønnsomhet svekkes, fordi "regjeringen har svak innflytelse og blir utmanøvrert" av ulike koalisjoner (Whist og Christensen, 2011), 3) Resultater fra nytte-kostnadsanalysene får ikke avgjørende betydning på grunn av ulike målkonflikter, hvor man vektlegger andre forhold enn prissatte konsekvenser i prioritering av prosjekter (Welde m.fl., 2013). Det samfunnsøkonomiske perspektivet på vegprosjekter beskrives nærmere i neste kapitel.

1.3 Vegprosjekter i et samfunnsøkonomisk perspektiv

Opprettelsen av Nye Veier ble blant annet begrunnet i behovet for en mer effektiv og helhetlig utbygging av lengre vegstrekninger, bedre kostnadskontroll i prosjekters tidligfase og prioritering i tråd med samfunnsøkonomiske lønnsomhetsprinsipper. En rekke formuleringer i Meld. St. 25 (2014-2015) underbygger at regjeringen ønsker at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal tillegges større vekt i prioritering av vegprosjekter:

³ Samferdselsministerens svar til Riksrevisjonens undersøkelse (2018), i Dokument 3:4 (2018-2019)

⁴ Kommunal og moderniseringsministerens svar til Riksrevisjonens undersøkelse (2018), i Dokument 3:4 (2018-2019)

«Et viktig mål med utbyggingsselskapet for veg, og transportreformen generelt, er å få økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren» (s. 15)

«Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging av trafikksikre veger, hvor strekninger i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran strekninger med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.» (s. 18)

Et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt når summen av fordeler for samfunnet er større enn summen av ulemper. Begrepet omfatter både faktorer som har en direkte pengeverdi (markedsbasert), faktorer hvor en indirekte kan beregne en pengeverdi (prissatte konsekvenser) og faktorer det ikke kan fastsettes en pengeverdi for (ikke-prissatte konsekvenser).

For mange kan «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» oppfattes som et selvsagt begrep. I de fleste sammenhenger mener vi nytte og kostnad slik det fremgår av nåverdiberegningen, altså de prissatte konsekvensene. Med samfunnsøkonomisk lønnsom mener vi da en positiv netto nytte. Vi glemmer imidlertid ikke at den samfunnsøkonomiske analysen også inkluderer ikke-prissatte konsekvenser. Vi kommer litt tilbake til dette i kap. 6.

1.3.1 Tradisjonelt ingen sammenheng mellom prioritering og lønnsomhet

Norge har sterke fagmiljøer, kompetente transportetater og en flere tiår lang tradisjon for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger med gode verktøy i tråd med internasjonal beste praksis. Likevel blir ikke resultatene av de samfunnsøkonomiske analysene brukt i prioritering av hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Flere studier har dokumentert at det ikke er noen sammenheng mellom hvilke prosjekter som prioriteres for gjennomføring og det enkelte prosjekts netto nytte.

Welde m.fl. (2013) sammenliknet Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 med den tilsvarende langtidspanen i Sverige. De fant at mens samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke hadde noen betydning for hvilke prosjekter som ble prioritert i NTP, var sammenhengen den motsatte i Sverige. Blant alle prosjektene i NTP var netto nytte per budsjettkrone i gjennomsnitt -0,18 i Norge og +0,36 i Sverige. I Sverige var samfunnsøkonomisk lønnsomhet avgjørende for om et prosjekt ble prioritert eller ikke mens i Norge hadde lønnsomhet ingen signifikant påvirkning på hvilke prosjekter som Statens vegvesen prioriterte for gjennomføring. Heller ingen av de andre variablene i den samfunnsøkonomiske analysen hadde noen innvirkning på prioriteringsrekkefølgen. Det vil si, selv om et prosjekt var samfunnsøkonomisk ulønnsomt ga verken reisetidsgevinster, økt trafikksikkerhet, trafikknivå eller noen av de effektene som Statens vegvesen hadde brukt store ressurser på å kartlegge noe utslag i den estimerte modellen.

Selv om senere regjeringer har understreket at lønnsomhet skal tillegges avgjørende vekt i arbeidet med NTP, kan det synes som om målet om å øke det samlede investeringsnivået har hatt større betydning enn prioritering etter lønnsomhet. De over 140 nye prosjektene som er planlagt startet opp innenfor perioden av NTP 2018-2029 er beregnet å gi en netto nytte på minus 179 milliarder kroner. Prosjektene som er planlagt avsluttet i perioden er anslått å gi en netto nytte på minus 52 milliarder kroner. I en studie av prosjektene i NTP 2018-2029 fant Welde og Nyhus (2019) at gjennomsnittlig netto nytte per budsjettkrone var -0,29. Det vil si at for hver investert krone vil samfunnet tape 29 øre. Selv om 20-30 prosent av vegprosjektene i NTP er samfunnsøkonomisk lønnsomme, er andelen ulønnsomme prosjekter så høy at kostnaden ved gjennomføring av prosjektene langt overstiger den nytten som de er forventet å gi.

1.3.2 Kostnadsvekst i prosjekters tidligfase

Ulempene med å ignorere prosjekters lønnsomhet er flere. Det kan ha ført til at gode vegprosjekter på hovedvegnettet har måttet vente i lang tid på finansiering. Det gir utfordringer med å etterprøve

hvorfor ett prosjekt har vært gjennomført fremfor et annet. Det kan også ha ført til en sterk kostnadsvekst i perioden før bygging.

Kostnadskontroll og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er nært knyttet til hverandre. Hvis kostnadene i et prosjekt øker, vil dette, alt annet gitt, føre til lavere lønnsomhet – og motsatt, hvis man kan redusere kostnadene og opprettholde eller øke brukernytten, vil dette kunne øke lønnsomhet målt i netto nytte.

Statens vegvesen og andre statlige etater har etter hvert fått god kostnadskontroll i prosjekters gjennomføringsfase, det vil si fra Stortingets har fastsatt en kostnadsramme og byggearbeidene kan starte og frem til prosjektet åpner for trafikk. I et utvalg på 78 prosjekter som hadde vært gjennom KS2, ekstern kvalitetssikring av kostnadsanslag og styringsunderlag, fant Welde (2017) at sluttkostnaden i gjennomsnitt var om lag sju prosent under kostnadsrammen og drøye to prosent over styringsrammen. Før byggestart har imidlertid mange prosjekter opplevd en lengre periode med kostnadsvekst. Welde (2014) viste at kostnaden i gjennomsnitt ble nærmere 40 prosent høyere fra prioritering i NTP til trafikkåpning. De samme prosjektene hadde et avvik mellom vedtatt styringsramme og sluttkostnad på kun én prosent. Det betyr at kostnadsøkningen i hovedsak skjer før byggestart i forbindelse med arbeid med kommunedelplan og reguleringsplan.

Utfordringen med kostnadsøkninger i forprosjektfasen synes å ha vedvart. I NTP 2019-2029 viste Samferdselsdepartementet til prosjekter som hadde vært prioritert i NTP 2014-2023 og som var videreført i dagens NTP. For vegprosjekter var den gjennomsnittlige kostnadsøkningen om lag 40 prosent, og for jernbaneprojekt var kostnadsøkningen 30 prosent. Kostnadsøkninger i forprosjektfasen er en utfordring på tvers av sektorer. Aspenberg Jordal (2019) fant at i 27 prosjekter som hadde vært gjennom både KS1 og KS2, så var kostnadsøkningen mellom de to kontrollpunktene over 40 prosent i gjennomsnitt. Av ni vegprosjekter hadde seks hatt en kostnadsøkning på over 10 prosent. Kun ett hadde opplevd en kostnadsreduksjon.

Slike kostnadsøkninger kan ha ulike årsaker, men en mulig hypotese er at hvis netto nytte ikke betyr noe så er det lettere å si ja til mange lokale og kostnadskrevende ønsker. Opprettelsen av Nye Veier er derfor begrunnet ut ifra to reelle utfordringer, det vil si manglende samsvar mellom prioritering og samfunnsøkonomisk lønnsomhet samt behovet for bedre kostnadskontroll i forprosjektfasen frem til byggestart.

I lys av de utfordringer som er nevnt over vil vi i rapporten drøfte hvorvidt og på hvilken måte Nye Veier har møtt og håndtert disse utfordringene; med hensyn til forhold som planleggingstid, interessekonflikter og innsigelsesbehandling, håndtering av forholdet mellom forvaltningsnivåene, kostnadskontroll og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene. Tema og problemstillinger i følgeforskningen beskrives nærmere i neste kapittel.

1.4 Tema og problemstillinger i følgeforskningen

Nye Veier inviterte forskningsprogrammet Concept ved NTNU, med ressurser fra SINTEF, til å følge planprosjektet fra oppstartfasen våren 2018 og frem til godkjente kommunedelplaner høsten 2019. Følgeforskningen skulle trekke ut erfaringer og kunnskap fra gjennomføringen av planprosjektet i lys av mål og ambisjoner for prosjektet. Dette gjør vi ved å drøfte problemstillingene under:

1) Hva er programteorien for prosjektet, og har den vært omforent hos sentrale aktører i planprosjektet?

En program-teori kan forstås som en "teori" om hvordan en strategi og innsats bidrar til en rekke av utfall og i siste instans til observerte effekter. For planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad forstår vi dette

som ideene og tenkningen bak organisering og gjennomføring av planprosjektet, med utgangspunkt i prosjektets mål og ambisjoner. Programteorien kommer til uttrykk i valg av prosjektstrategier, prosjektorganisering og konkrete aktiviteter i gjennomføringsfasen. I siste instans fører dette til observerbare resultater. Siden dette er et planprosjekt som på flere områder representerer nytenkning er det viktig å studere planprosjektet i sin helhet. Programteorien beskrives på grunnlag av dokumenter og intervju med aktører som har vært med på å danne premisser og rammer for planprosjektet og prosjektdeltagere. Programteorien danner videre et grunnlag og struktur for drøfting av de øvrige problemstillingene.

2) Hvordan har målene for dette forsøket med interkommunal kommunedelplan kommet til uttrykk og gjort seg gjeldende i gjennomføringen av planprosjektet?

Sentralt i programteorien, er de forhold som anses å representere nye måter å gjennomføre planprosjekt på. Helt i starten av kapittelet ble det pekt på seks slike forhold:

- 1) Nye Veiers vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- 2) Nye Veiers fulle ansvar for alle delene av planprosessen i samarbeid med berørte kommuner
- 3) Det unike interkommunale samarbeidet om denne fasen i planprosessen
- 4) Rådgivers rolle og kontrahering ved BVP
- 5) Bruk av digitale verktøy i planprosessen
- 6) Nye Veiers andre rammebetingelser enn SVV

3) Hvordan har gjennomføringen av planprosjektet (som helhet) bidratt til å oppnå mål og ambisjoner for planprosjektet?

Basert på målsetninger og ambisjoner som ligger til grunn for planprosjektet (ikke vegprosjektet som sådan) vil vi drøfte gjennomføringen av planprosjektet opp mot disse. Dette gjør vi ved å belyse følgende forhold:

- Hvordan har planprosjektet bidratt til å oppnå en høy planfaglig kvalitet og effektiv gjennomføring av planprosessen?

Dette ser vi i lys av at Nye Veier har operert med tre påstander (basert på Stortingsmelding 25 2014-2015) som representerer ambisjoner for planprosjektet. To av disse reflekteres i spørsmålet over (høy planfaglig kvalitet og effektiv håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivå) og inkluderer også mål om tidseffektivitet som ligger til grunn for opprettelsen av Nye Veier. Sentralt ved vurdering av dette spørsmålet er de krav og retningslinjer som er gitt i plan- og bygningsloven.

- Hvordan har planprosjektet bidratt til nytenkning i tidlig planfase som kan legge føringer for en ny standard for vegprosjekter?

Både i Meld. St. 25 (2014-2015) og i prosjektmandatet til Nye Veier uttrykker man mål og ambisjoner med hensyn til nytenkning i planprosesser. Nye Veier vil utfordre tradisjonelle rutiner og sette en ny standard for veiplanlegging (prosjektmandat 30.11.2019). Basert på resultater fra følgeforskningen vil vi trekke frem muligheter og utfordringer ved den nye plangjennomføringsmodellen, samt suksessfaktorer ved gjennomføring av en slik planprosess. Dette vurderes med hensyn til bruk av BVP-modellen (rollefordeling mellom prosjekteier og rådgiver), interkommunalt plansamarbeid og bruk av digitale verktøy.

4) I hvilken grad kan man si at prosjektet har lyktes med å realisere et grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av vegprosjektet E18 Dørdal-Grimstad gjennom kommunedelplanen?

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et overordnede mål for vegprosjektet og et viktig kriterium for Nye Veiers i sin porteføljestyring. På grunnlag av planarbeidet og foreliggende konsekvensutredninger i kommunedelplanen drøfter vi om Nye Veier har lyktes med å utarbeide et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt. Som en del av dette ser vi på utvikling i både nytte- og kostnadssiden.

1.5 Kort om planprosjektets bakgrunn og forløp og de åtte kommunene

1.5.1 Planområdet

Utbygging av E18 fra Langangen i Telemark til Grimstad i Aust-Agder (nå Agder) er delt opp i fem delstrekninger. Av disse er strekket Tvedestrand – Arendal i Aust-Agder åpnet (2. juli 2019), og parsellen Rugtvedt – Dørdal i Telemark åpnet 2. desember 2019. For det nordligste strekket Langangen – Rugtvedt er reguleringsplanen vedtatt, men en innsigelse på en av delstrekningene må avklares i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og igangsetting av utførelse avventes i påvente av dette. E18 Tvedestrand - Arendal-prosjektet består av 22 kilometer firefelts vei og 14 kilometer ny fylkesvei.

Det er de to gjenstående parsellene i utbyggingsområdet som har vært studert, Dørdal – Tvedestrand (ca. 55 km) og Arendal – Grimstad (ca. 20 km). Det interkommunale plansamarbeidet for E18 Dørdal – Grimstad omfatter planlegging av ny E18 med utvikling av kommunedelplan (KDP) for strekningene Dørdal – Tvedestrand og Arendal – Grimstad (se Figur 3). Traseen går gjennom kommunene Bamble, Kragerø, Gjerstad, Vegårshei, Risør og Tvedestrand samt Arendal og Grimstad.



Figur 3. Kart med oversikt over de to vegstrekningene i det interkommunale planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad. Kilde: Nye Veier <https://www.nyeveier.no/prosjekter/e18-soeroest/e18-doerdal-grimstad/kommunedelplan-e18-doerdal-grimstad>.

Kommunene i det interkommunale samarbeidet har ønsket seg ny veg i en årrekke, noe som har vært en sterk motivasjonsfaktor for å lykkes med det interkommunale plansamarbeidet. Kommunedelplanen avgrensner planområdet for en fremtidig E18-trasé, og skal utredes nærmere i neste planfase. KDP viser hovedløsningene for valg av kryss, bruer og tunneler. Planarbeidet startet i mai 2018. Etter et drøyt års arbeid, i juni 2019, ble planen lagt ut til offentlig ettersyn med mulighet for å komme med innspill. Etter at innsigelsesfasen ble avsluttet ble det gjennomført en rekke forhandlingsmøter mellom de forskjellige partene. Det er de involverte kommunene som enkeltvis fatter vedtak om kommunedelplanen i et interkommunalt plansamarbeid. Etter å ha kommet til enighet for hvordan innsigelsene best kunne løses, ble forslaget til Kommunedelplan lagt frem og vedtatt av alle kommunestyrene/ bystyrene medio oktober 2019.

1.5.2 Om kommunene og deres lokale behov

Det er registrert befolkningsnedgang i tre av de åtte kommunene siste år. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå sine oversikter www.ssb.no/befolkning over befolkningsvekst i Norge og

www.ssb.no/kommune, som viser tall pr. kommune. Frem mot 2030 og 2040 er det forventet en svak befolkningsøkning totalt for de åtte kommunene, primært på grunn av en økning i de største bykommunene, Grimstad, Arendal, Risør og Kragerø. For Vegårshei og Gjerstad forventes en noe svakere befolkningsøkning frem mot 2040, mens for Bamble peker tallene svakt nedover mot 2040. Det er usikkert om sammenslåing av fylkene (Agder, Vestfold og Telemark) og de relokasjoner dette fører til er med i beregningsgrunnlaget. I tre av kommunene er det et stort antall sysselsatte som bor utenfor kommunen og som dagpendler mellom arbeids- og bostedskommune. Dette gjelder i første rekke Arendal, Tvedestrand og Risør. Det empiriske materialet viser at det er et tydelig skille mellom de to fylkene, og at det i liten grad er arbeidspendling eller interregionalt samarbeid på tvers av regionene. Med målet om å oppnå et felles bo- og arbeidsmarked i det interkommunale plansamarbeidet, sikter man mot å oppnå langt større nærpendling på tvers av de to regionene enn man har i dag.

Grenlandsområdet er et eksempel på en av Norges største konurbasjoner, der en gruppe av byer vokser sammen. Trafikale problemstillinger varierer mellom de åtte kommunene. Seks av kommunene (alle kystkommunene) er store hyttekommuner, med stor tilstrømning av turister i sommerhalvåret. Dette omfatter nordfra kommunene Bamble, Kragerø, Risør, Tvedestrand, Arendal og Grimstad. Utfarten har i mange år ført til stor trafikal belastning på E18 i forbindelse med helge-, helligdags- og sommerferieutfart, både nord-østover fra Kristiansandregionen og sør-vestover fra Oslo og det øvrige østlandsområdet. Enkelte strekninger har høy ulykkesbelastning, og vegen mangler fysisk midtdeler. Særlig for disse strekningene har mange ønsket seg ny Europaveg i mange år. "Aksjonen for bedre stamveg på Sørlandet" hadde allerede for 19 år siden en aksjon der de stoppet all trafikk på E18 for å advare mot de trafikkfarlige forholdene på E18. Dette var knyttet til utvikling av ny nasjonal transportplan i 2000, som viser at vegstrekningen har vært et problem i lang tid.

Befolkningssentrene i de tre kommunene Kragerø, Vegårshei og Risør har lang avstand til dagens E18, og får også lang avstand med ny plassering av vegen, noe som utfordrer lokaltrafikale løsninger. Kragerø kommune har imidlertid ikke sett alt for store utfordringer knyttet til dette, da de har fått aksept for to planlagte kryss. Vegårshei har i dag lang veg til E18, og dagens trasé går ikke gjennom kommunen. De største og viktigste problemstillingene har der vært etablering av ny trasé for E18 gjennom uberørt natur og hytte- og rekreasjonsområder, samt at tilførselsvegen til ny E18 er til dels i dårlig stand og smal. Sett fra et nasjonalt perspektiv er det ikke store jordbruksarealer i de to regionene, noe som gjør dyrket mark desto mer sårbar for blant annet vegutbygging. Naturområder og skog, jakt- og friluftsområder er en sentral problemstilling for alle kommunene, det samme gjelder kulturminner (selvsagt i noe varierende grad). Risør er den kommunen som har de mest uttalte utfordringene knyttet til avstand til ny E18.

Plassering av næringsbygg og industri har vært sentralt særlig for Gjerstad kommune, som de siste årene har lokalisert mye av sine næringssetninger inntil dagens E18-løp. Lokalisering av industri og næring er likevel tydelige problemstillinger også for flere av kommunene. Relatert til disse satsningene har naturlig nok Gjerstad kommune stor interesse av at ny veg vil gå i samme eller tilnærmet samme trasé som i dag.

Tabell 3. Tabellen viser oversikt over antall sysselsatte i hver kommune, etter kategori. Tallene er oppdatert pr 4. kvartal 2019. Kilde: www.ssb.no/kommunefakta.

Kategori Kommune	Jordbruk, skogbruk og fiske	Sekundær næringer	Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjen., forretningsmessig tjen., eiendom	Off.adm., forsvar, sosial-forsikring	Under-visning	Helse- og sosial-tjenester	Personlig tjenesteyting	Total	Folketall pr 4. kvartal 2019
Bamble	82	1964	2311	295	462	1265	204	6583	14085
Kragerø	62	1240	1483	271	433	954	169	4612	10405
Gjerstad	43	347	342	46	60	255	24	1117	2427
Vegårshei	48	282	253	66	73	238	41	1001	2097
Risør	51	709	944	159	300	785	83	3031	6840
Tvedestrand	52	708	841	133	265	587	93	2679	6049
Arendal	209	4015	7099	1358	1778	4930	764	20153	44904
Grimstad	238	2046	3874	835	1299	2218	428	10938	23485
Total	785	11311	17147	3163	4670	11232	1806	50114	110292

Bamble er involvert i utbyggingen av E18-parsellen Langangen – Dørdal, og har mye erfaring fra samarbeid med både Statens vegvesen og Nye Veier. Kommunen har store naturområder og kulturminner som ny korridor for E 18 går gjennom, men har uttrykt at de ikke har store utfordringer knyttet til den nye traseen. Risør har hatt store utfordringer og særbehov knyttet til tilførselsveg mellom Risør by og E18. Grimstad har hatt store utfordringer knyttet til ønsket om å unngå åpen løsning gjennom sentrum av byen, da Nye Veier og rådgiver konkluderte nettopp med en slik løsning. Motforslag med tunnelloøsning ble fremmet, og utløste en ekstra runde med tekniske undersøkelser, konsekvensutredning og høring. Dette viser hvordan enkelte av kommunene har hatt tydelige behov og forslag til hvordan dette bør løses, mens andre kommuner ikke har de store utfordringene. Dette har styrt hvordan den enkelte kommune har gått inn i prosessen, og har preget felles løsninger så vel som særløsninger for kryss og særløsninger for lokaltrafikkale problemstillinger. I vedlegg 1 er en oversikt over antall sysselsatte i hver kommune.

1.6 Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger. I kapittel 2 beskrives metoden og de data følgeforskningen har vært basert på. Kapittel 3 gjør rede for hvilke premisser og rammer som vegprosjekter må planlegges innenfor. I kapittel 4 formuleres den såkalte programteorien for planprosjektet, mens kapittel 5 inneholder en beskrivelse av og drøfting av gjennomføringen av planprosjektet. Svarene på spørsmålet om hvordan gjennomføringen av planprosjektet har bidratt til å oppnå målene og ambisjonene for prosjektet diskuteres i kapittel 6, mens kapittel 7 er et konklusjonskapittel som også angir anbefalinger for fremtidige prosjekter som måtte ønske å gjennomføre planprosessen på denne måten.

1.7 Andre publikasjoner som del av studien

Denne rapporten er hovedleveransen fra følgeforskningsprosjektet. Men forskerne har også, som del av studien, presentert utvalgte resultater i andre publiseringskanaler, både populær-vitenskapelige og vitenskapelige, samt at det er skrevet en masteroppgave som del av prosjektet. Disse publikasjonene er kort omtalt nedenfor.

Resultater fra studien er også planlagt publisert på norske konferanser, seminarer og i andre relevante fora.

1.7.1 Populærvitenskapelige publikasjoner

Denne sluttrapporten er omfattende, og tungt tilgjengelig for mange. Derfor har vi også lagt vekt på å presentere resultatene i kortere artikler i to norske fagtidsskrifter:

«Nytanking i Nye Veier: Nye løsninger kan gi økt lønnsomhet»

- Artikkel i bladet Samferdsel, publisert 07.03.2019. Bladet utgis av Transportøkonomisk institutt, formidler forskningsresultater, debatt og nyheter, og dekker alle transportformer.
- Forfattere: Morten Welde, Gro Holst Volden, Cecilie Flyen og Lone S. Ramstad.
- Artikkelen presenterer E18 Dørdal-Grimstad som pilotprosjekt for både interkommunalt plansamarbeid, bruk av rådgiver valgt etter BVP-metoden, og utstrakt bruk av digitale løsninger. Videre presenteres følgeforskningsprosjektet, og noen foreløpige erfaringer.
- Fritt tilgjengelig på nett her: <https://samferdsel.toi.no/forskning/nye-losninger-kan-gi-okt-lonnsomhet-article34152-2205.html>

«Nye løsninger fra Nye Veier»

- Artikkel i Stat og styring, publisert i utgave 03/2019 (volum 29). Bladet utgis av Universitetsforlaget, og fokuserer på aktuelle problemstillinger innen offentlig sektor.
- Forfattere: Morten Welde og Gro Holst Volden
- Artikkelen diskuterer problemet med (tradisjonelt) lav lønnsomhet i vegprosjekter, og etableringen av selskapet Nye Veier som er gitt store frihetsgrader og et tydelige mål om å optimalisere prosjektene med tanke på lønnsomhet. Foreløpige resultater for E18 Dørdal-Grimstad diskuteres i lys av dette.
- Artikkelen kan kjøpes digitalt her: https://www.idunn.no/stat/2019/03/nye_loesninger_fra_nye_veier

1.7.2 Vitenskapelige publikasjoner

Som forskere ønsker vi også å nå ut til et større, fortrinnsvis også internasjonalt, miljø av andre forskere. Derfor ønsker vi å publisere resultatene på forskningskonferanser og i internasjonale tidsskrifter. Disse har prosesser som inkluderer en kvalitetssikring av arbeidet, ved at uavhengige fagfeller vurderer om artiklene holder tilstrekkelig faglig kvalitet for publisering. Tidsskriftenes fagfelleprosesser tar imidlertid lang tid, noen ganger år, derfor vil oversikten nedenfor oppdateres (i den webbaserte versjonen av denne rapporten) etter hvert som artikler blir godkjent.

«Road Reform in Norway - Delivering Value for Money through Improved Front-End Management»

- Konferanseartikkel presentert på European Transport Conference (ETC) i Dublin, 9.-11. oktober 2019. Dette er en årlig konferanse i regi av Association for European Transport som samler både forskere og praktikere.
- Forfattere: Morten Welde og Gro Holst Volden
- Vi presenterer bakteppet med store budsjetter til nye vegprosjekter, og samtidig høye kostnader, lav lønnsomhet og ofte stor lokal innflytelse i norske vegprosjekter. Videre diskuteres viktigheten av tidligfase, vegreformen og opprettelsen av Nye Veier, og de konkrete grepene som er testet ut i E18 Dørdal-Grimstad. En diskuterer også bruken av nytte-kostnadsanalyse som prioriteringsverktøy – fordelene, men også svakhetene og begrensningene. Til slutt presenteres og diskuteres foreløpige erfaringer basert på E18 Dørdal-Grimstad.
- Artiklene fra ETC legges ikke åpent ut på nett, men man kan lese mer om konferansen her: <https://aetransport.org/etc>

«Nytte- og kostnadsstyring i prosjekters tidligfase kan gi økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet»

- Bok-kapittel på norsk i en antologi om transportøkonomi som publiseres av Fagbokforlaget i 2020.
- Forfattere: Morten Welde og Gro Holst Volden
- Kapitlet handler om hvordan vegprosjekters lønnsomhet kan økes gjennom grep som tas i tidligfase, men også om utfordringer i prosessen, basert på erfaringene fra E18 Dørdal-Grimstad.

1.7.3 Masteroppgave

«Erfaringer fra interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven. E18 Dørdal-Grimstad»

- Masteroppgave ved NTNU innen prosjekt- og kvalitetsledelse, juni 2019
- Forfatter: Solvegg Benum Vestre, Veileder: Professor Bjørn Andersen
- Solveg har fulgt følgeforskerne tett og skrevet masteroppgave som del av prosessen. Hun har blant annet undersøkt hva som blir oppfattet som viktige suksessfaktorer for planprosjektet, og hvilke fordeler og utfordringer en ser ved interkommunalt samarbeid. Tidligere forskning har pekt på økt plankapasitet og -kompetanse som viktige fordeler ved interkommunalt plansamarbeid. Masteroppgaven peker på andre fordeler i tillegg, som raskere fremdrift, gode og effektive medvirkningsprosesser og evne til å se helheten. Men hun påpeker også at tillit mellom kommunene er en forutsetning for å lykkes.
- Oppgaven er tilgjengelig fra Concepts nettside: <https://www.ntnu.no/concept/utvalgte-studentoppgaver>



2 Design, metode og datagrunnlag

2.1 Forskningsdesign og metode

2.1.1 Følgforskning og casestudie som forskningsstrategi

Den primære metodiske tilnærmingen i forskningsarbeidet er følgforskning og casestudie. Følgforskning er forskning som følger et tiltak (eller fenomen) i sann tid; i dette tilfelle et prosjekt. Det er alltid et læringsformål ved følgforskningen og muligheter for rask tilbakemelding fra eksterne og nøytrale forskere gir tiltakshavere anledning til å vurdere egne handlinger og eventuelt gjøre endringer for å oppnå ønskede mål. Følgforskning gir valgfrihet med hensyn til design og metoder, hvor føringer er gitt av studieobjektets natur, f.eks. et program/prosjekt. I dette følgforskingsprosjektet har vi valgt casestudie som metodisk tilnærming.

En casestudie defineres som *en utforsking av et "avgrenset system" eller et case (eller flere case) over tid gjennom detaljert og dyptgående data innsamling som involverer flere kilder, som er rik i kontekst*⁵. Planprosjektet er i så henseende et avgrenset system ved at det er avgrenset i tid og rom. Prosjektet defineres gjennom sin avgrensede varighet, mål, aktiviteter og de som er involvert. Casestudier betraktes som en *forskningsstrategi* (Yin, 2003), motivert ut fra et ønske om å få en mest mulig komplett forståelse av komplekse, sosiale fenomener, som for eksempel gjennomføring av komplekse planprosesser på tvers av kommuner, forvaltningsnivå og med høye krav til medvirkning. I følge Yin (2003) er casestudier egnet når det er problematisk å skille fenomenet man ønsker å studere fra sammenhengen eller konteksten den opptrer i. For å få en god forståelse av komplekse fenomener, er det viktig å anvende flere datakilder.

Vårt utgangspunkt i valg av forskningsstrategi var å få en mest mulig komplett forståelse av gjennomføring av planprosessen. I tråd med det har vi benyttet flere typer av data, hovedsakelig innhentet ved kvalitative metoder, men også noe ved anvendelse av kvantitative data. Siden planprosjektet er relativt godt avgrenset har vi ved valg av informanter lagt vekt på de som har deltatt aktivt i planprosessen. Disse kan på mange måter betraktes som "mottakere" av det prosjektdesignet med den tilhørende programlogikk som lå til grunn for planprosjektet – i praksis ordførere i de åtte kommunene, administrativt ansatte i kommunene (bl.a. planleggere), prosjektgruppen hos Nye Veier, de engasjerte rådgiverne, samt innsigelsesmyndighetene, som ble representert av ansatte hos fylkeskommunen, fylkesmennene og Statens vegvesen. I tillegg har vi også data fra spørreundersøkelse blant de som har benyttet den digitale medvirkningsportalen, som er innbyggere og ulike interessegrupper som har bidratt med innspill gjennom portalen.

Datainnsamlingen i følgforskningen foregikk over hele prosjektperioden fra oppstartfasen og til og med siste vedtaksfase. Vi har benyttet en kombinasjon av ulike typer datainnsamlingsmetoder, med hovedvekt på kvalitative metoder som observasjon, personlige intervjuer, fokus-gruppeintervjuer og et evalueringseminar som ble gjennomført i sluttfasen da kommunedelplanen var vedtatt eller lagt frem til endelig politisk behandling i alle kommuner. Forskerne gjennomførte samtidig en spørreundersøkelse blant deltagerne i det interkommunale plansamarbeidet, både politisk og administrativt nivå, samt blant innsigelsesmyndighetene. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse blant brukerne av den digitale medvirkningsportalen, hvor resultater fra denne presenteres i rapporten⁶. I tillegg kommer dokumentanalyser av prosjektdokumenter og bruk av utvalgte referanseprosjekter. Gjennom prosjektets referansegruppe har vi hatt dialog med andre fagmiljøer (Universitetet i Agder) og statlige virksomheter undervegs (Statens vegvesen, Kommunal og

⁶ Dette er en spørreundersøkelse som Rådgiverne gjennomførte, hvor forskerne og rådgiverne samarbeidet om å utarbeide spørsmål i undersøkelsen

moderniseringsdepartementet), som har bidratt med nyttige innspill og refleksjoner underveis i prosessen. Tabellene under gir en oversikt over de ulike aktiviteter i datainnsamlingen og tidsrom for gjennomføring av aktivitetene.

Tabell 4. Datainnsamling ved observasjon av møter og møter hvor forskerne har hatt en aktiv rolle ved gjennomføring av møtene. Disse er merket med *.

Møter	2018	2019
Oppstartsmøte - styret i det interkommunale plansamarbeidet	1	
Møter NV/rådgiver før kontrahering (Rugtvedt)	1	
Ukentlig statusmøte rådgiver/NV (Skype)	2	
Møte mellom NV, rådgiver og plankoordinator (Oslo)	1	
Målprosessmøte (Skype)	1	
Møte mellom ledelse rådgiver og NV (Rugtvedt/Kr.sand/Skype)	1	
Folkemøte (Bamble)	1	
Workshop rådgiver/NV (Rugtvedt + Gardermoen)	1	1
Møter i plankoordineringsgruppen (Brokelandsheia)	6	2
Styremøter – styret for det interkommunale plansamarbeidet (Brokelandsheia, Arendal)	4	2
Prosjekt møter rådgiver	6	
Loggmøter NV/forskere (Skype)*	21	20
Presentasjon av forskningsresultater NV eller rådgiver (diverse steder) *	2	2
Innsigelsesmøte med styret for det interkommunale plansamarbeidet og plankoordineringsgruppen (Rugtvedt)		1
Oppklaringsmøte innsigelser NV/fylkesmannen (Arendal)		1
Planleggingsmøte evaluering*		1
Evalueringsmøte for deltagerne i det interkommunale plansamarbeidet (Rugtvedt)*		1
Totalt antall møter	48	28

Tabell 5. Ulike aktiviteter i datainnsamlingen og tidsrom for gjennomføringen av aktivitetene.

Intervju	Gruppeintervju Vår 2019 (antall intervju/ personer) antall	Enkelt-intervju Høst 2018/ Vår 2019
Fylkesmannen, Agder	1 intervju/4 personer	
Fylkesmannen, Vestfold og Telemark		
Fylkeskommunen, Aust-Agder		2
Fylkeskommunen, Telemark		
Statens vegvesen		1
Nye Veier, ledelse	1 intervju/2 personer	2
Nye Veier, prosjekt	1 intervju/3 personer	Loggmøter
Rådgiver, prosjekt	1 intervju/2 personer	2
Plankoordinator		1
Kommune, ordfører		7
Kommune, fagadministrasjon		9
Totalt antall intervjuer	4 intervjuer/11 personer	24

Tabell 6. Gjennomførte spørreundersøkelser høst 2019, med angivelse av antall svar.

Spørreundersøkelser	Høst 2019
Brukere av medvirkningsportalen	193 besvarelser (svarprosent 41 %)
Deltagere i det interkommunale plansamarbeidet	18 besvarelser

2.1.2 Intervjuguider og spørreskjema

Ved gjennomføring av intervjuene ble det laget en intervjuguide, som ble brukt for alle intervju, men med noen tilpasninger for de ulike aktørgruppene. Spørreundersøkelsen for innbyggerne ble utviklet i samarbeid mellom forskerne og de engasjerte rådgiverne for planprosessen, som hadde ansvar for gjennomføringen. Denne ble sendt ut til brukere av medvirkningsportalen. I tillegg utviklet forskerne en spørreundersøkelse for deltakerne i det interkommunale samarbeidet, inkludert innsigelsesmyndighetene.

2.1.3 Litteraturgjennomgang

Rapporten er basert på en gjennomgang både av sentrale dokumenter som er styrende for gjennomføring av statlige vegprosjekter (lover, stortingsmeldinger og instruksjer) samt forskningslitteratur og utredninger innen temaene planprosesser for veg- og annen infrastruktur samt interkommunalt plansamarbeid. I tillegg er ulike typer dokumenter fra vegprosjekter lagt til grunn. Vi har spesielt hatt fokus på å finne relevant litteratur innen interkommunalt plansamarbeid innen vegsektoren hvor vi har gjort omfattende litteratursøk. Resultater fra litteraturgjennomgangen presenteres i kapittel 3.

2.2 Programteori og programlogikk - hvorfor nyttig for veg-/planprosjektet?

Programlogikk og programteori er to beslektede begreper knyttet til planlegging, gjennomføring og evaluering av prosjekter og programmer. Her gjør vi kort rede for hva dette er, hvordan de kan brukes i de ulike fasene, og hvordan vi bruker dem i dette prosjektet.

2.2.1 Programlogikk

En programlogikk er en fremstilling av hvilke mål som gjelder for et prosjekt eller program og hvordan programmets ressurser og aktiviteter er tenkt å bidra til programmets direkte resultater og indirekte effekter, som målformuleringene er knyttet til. Fremstillingen kan gjøres i tekst eller som et sett av bokser og piler. Det kalles en logikk fordi det må være en logisk sammenheng mellom det man gjør og det man vil oppnå. Det er ikke snakk om en formell eller matematisk logikk, men en klar årsakssammenheng mellom virkemidler og mål. Når man formulerer denne logikken, blir det tydeligere hvorfor man gjør det man gjør – eller, det kan bli tydelig at logikken skurrer – at sammenhengen ikke er så god. I det siste tilfellet er det selvsagt best å oppdage dette i planleggingsfasen og ikke i evalueringsfasen.

En vanlig modell for å formulere en programlogikk er å knytte den til en *målstruktur bestående av resultatmål, effektmål og samfunns mål*. Prosjektet selv produserer resultatene, som for eksempel kan være en tjeneste eller en del av en infrastruktur; la oss bruke en veg som illustrasjon. Resultatmålet er først og fremst knyttet til omfang (hvor går vegen) og kvalitet (typisk: kapasitet). Effektene er gjerne knyttet til fremkommelighet (reisetid) for den enkelte reisende. Disse må brukerne av tjenesten eller vegen produsere selv, de ligger utenfor prosjektets rekkevidde, ikke minst tidsmessig (vegen må stå ferdig før den kan brukes). Men det må være tydelig i logikken hvordan resultatene av prosjektet (hvor går vegen, hvilken kapasitet har den) legger til rette for at brukerne skal kunne produsere effekten. Utfallsrommet for mulige effekter ligger altså i designet for vegen. Tilsiktede effekter på samfunnsnivå,

som det er knyttet samfunns mål til, kan være aggregerte effekter for brukerne (spart reisetid ganger antall reisende), det kan være agglomerasjonseffekter (kortere reisetid utvider arbeidsmarkedsregionen, slik at det blir flere reisende og bedre utnyttelse av regionens samlede ressurser), det kan være bidrag til systemeffekter (for eksempel urbanisering).

Et sentralt spørsmål er hvilken rolle mål knyttet til tid og kostnad har i gjennomføring av prosjekter. Hvordan bidrar disse til effekt- og samfunns mål? Kostnaden bidrar sjelden direkte til effektmålene, bare gjennom omfang og kvalitet dersom overskridelser på ett område medfører kutt på et annet. Derimot bidrar kostnaden til ett av samfunns målene som ofte er underkommunisert, nemlig i et regnestykke over den samfunnsøkonomiske effekten totalt sett. Hvis det ikke hadde hatt denne funksjonen, burde vi i en programlogikk karakterisere kostnadssiden som et krav til prosjektet og ikke som et resultatmål. Dette omformes til *et mål for prosjektgjennomføringen*, men altså ikke et resultatmål i en programlogikk. *Tidsmålet* er som regel enda løsere koblet til programlogikkens målhierarki og burde også forstås som *et krav til prosjektgjennomføringen* (som muligens kan ha konsekvenser for kvalitet eller omfang; sammenhengen tid – kostnad – kvalitet – omfang i prosjekter er velkjent.)

Hvordan kan en programlogikk for et planprosjekt se ut? Planprosjektet gir ikke mening uten at det forstås som en del av hele vegprosjektet, så det må forholde seg til det totale vegprosjektets målstruktur. Det vil si at det må være tydelig hvordan aktivitetene i planprosjektet forventes å bidra til resultat-, effekt- og samfunns mål for hele vegprosjektet. Bidragene går tydeligst gjennom de forventede kvaliteter og kostnader ved den planlagte vegen, som kan påvirkes mye i planleggingsprosessen. I denne rapporten er dermed spørsmål om hvordan, og i hvilken grad, den nye planprosessen bidrar til en veg som er billigere og skårer høyere på de tilsiktede effekter enn om man hadde brukt en konvensjonell planprosess. Rapporten kan altså betraktes som en test av de delene av programlogikken for vegen som gjelder aktivitetene i planprosessperioden.

Vektleggingen av en raskere planprosess enn normalt kan, i henhold til det ovenstående, betraktes som et krav til gjennomføringen av planprosessen, snarere enn som et resultatmål i et mål/middelhierarki. Vi har imidlertid vist i kapittel 1.2 at reduksjon av planleggingstid er etablert som et viktig anliggende i seg selv i vegsektoren. Kortere planleggingstid i seg selv kan bidra til at positive (og negative) effekter og samfunns effekter vil inntre raskere, og da er det et spørsmål om å tydeliggjøre det i mål-/middelstrukturen. Imidlertid er modeller for betydelig kortere samlede planprosesser også i seg selv et viktig anliggende. Et prosjekt for å utarbeide slike modeller kan settes opp som et "teoretisk" prosjekt, med en egen målstruktur. I vårt tilfelle er det heller satt opp som en eksperimentell utprøving av "utradisjonelle metoder" innenfor rammen av et reelt vegprosjekt, med den hensikt å utarbeide en "ny standard for vegplanlegging". Derfor kan vi forvente at det knyttes viktige mål til dette vegprosjektets kommunedelplanprosess, mål som er adskilt fra det samlede vegprosjektets mål/middelhierarki. Vi skal senere se at dette nettopp handler om å legge grunnlag for mer tidseffektive planprosesser, selvsagt avveid mot planleggingens bidrag til forventede resultater og effekter av selve vegutbyggingen.

2.2.2 Programteori

En programteori er mer omfattende enn en programlogikk. Den har gjerne en programlogikk som kjerne, men bygger den videre ut ved å se nærmere på hvilke andre forhold som er av betydning for å oppnå målene på prosjekt-, effekt- og samfunnsnivå. Her er det viktig å understreke at teoribegrepet ikke forutsetter vitenskapelige teorier om sammenhenger; det omfatter også de forestillinger som prosjekthavere (eller andre) har om hvorfor det de gjør, skal gi de ønskede effekter. Disse forestillingene kan være eksplisitte og spesifikke, eller de kan være underforståtte eller tause trekk ved kulturen som prosjektet gjennomføres i. Forskning på programteori handle ofte om hvordan slike

forestillinger (eller andre forhold) virker med eller mot de forutsetninger som den eksplisitte programlogikken bygger på.

Det er normalt mange forhold som påvirker de samfunnseffekter som et prosjekt er med på å bidra til. Formulering av samfunns mål for et prosjekt har stort sett som funksjon å sørge for at prosjektet drar i riktig retning. Det er sjelden at enkeltprosjekter er avgjørende for utviklingen på samfunnsnivå, selv om det kan hende. En veg eller en bro kan være viktig for livskraften i et lokalsamfunn, men et slikt argument må være godt fundert i en god forståelse av den aktuelle situasjonen. Dessuten trengs det ofte – og dette kan også gjelde effekter på lavere aggregeringsnivå – andre tiltak som samvirker med prosjektresultatene for at de skal gi uttelling.

Siden planprosjektet kun omfatter en avgrenset del av planlegging og byggingen av nye E18 Dørdal-Grimstad, vil følgeforskningsprosjektet fokusere på programteorien for planprosjektet, og hvorvidt strategier og valg av aktiviteter støtter opp om ulike mål og ambisjoner for både planprosjektet og vegprosjektet.

2.2.3 Nytteverdi av programlogikk og programteori?

Det er blitt mer vanlig å bruke en programlogikktilnærming for å bli sikrere på at det man planlegger i et prosjekt, faktisk bidrar til overordnede mål. Denne praksisen er imidlertid ikke kommet langt ennå; fordi det ofte er utfordrende å formulere mål og målstrukturer av høy kvalitet. Derimot kan det være nyttig å legge litt arbeid i både programlogikk – som man ofte kan gjøre internt – og programteori, som ofte forutsetter et tydeligere eksternt blikk på virksomheten, når man skal gjøre noe som er nytt eller der man ikke er helt sikker på virkningen av det man gjør.

Så langt har vi snakket om hvordan arbeid med programlogikk og programteori kan brukes i planlegging, og indirekte også i evaluering, av prosjekter som innebærer noe som er nytt og uprøvd. I dette følgeforskningsprosjektet har vi også lagt til grunn denne tenkingen underveis i vegprosjektet, nærmere bestemt i kommunedelplanfasen. Et hovedpoeng med det er å studere nettopp hvordan strategier og aktiviteter i denne fasen bidrar sterkt eller svakt til de overordnede målene for hele vegprosjektet. Derfor er det av interesse å følge prosessen underveis og gjennom det danne et bilde av innholdet i de teorier (eller forestillinger om årsaks/virkningssammenhenger mellom det man gjør og det man vil oppnå) som preger prosjektet på ulike vis, og hvordan de eventuelt både blir tydeligere og endres. Indikatorene på fremgang som vi leser av underveis gjennom intervjuer og dokumentstudier, kan dermed kunne få en foreløpig validering underveis, og da egentlig basert på den programteori som ligger til grunn for Nye Veiers og rådgiverfirmaets valg av strategier og aktiviteter i kommunedelplanprosjektet.

Vi er opptatt av hvordan programteorien for planprosjektet får betydning for planprosessen. Det er mange forhold som påvirker prosessene, og som er viktige å få innsikt ved analyser av plangjennomføringen, uten at vi har funnet rom for å ta med alle i den forenklete fremstillingen av programteorien. Når det gjelder planprosessen og hva som definerer den belyser vi dette gjennom teoribidraget i neste kapittel.

3 Planfaglige og andre rammer for planutviklingen for E18 Dørdal - Grimstad

Formålet med dette kapittelet er å vise hvilke rammer og premisser som ligger til grunn for planprosessen generelt i form av det norske plansystemet (punkt 3.1), samt trekke frem noen bidrag fra forskningslitteraturen som er relevant for drøftingene. Dette omfatter (punkt 3.2) sentrale forhold og utfordringer ved planprosesser inkludert anvendelse av interkommunalt plansamarbeid og (punkt 3.3) om Best Value Procurement. Dette utgjør et grunnlag for de empiriske analysene og drøfting av problemstillingene knyttet til gjennomføringen av det interkommunale plansamarbeidet.

3.1 Plansystemet, rammer og premisser for planutvikling

3.1.1 Plansystemet og samordning av planer

Sentrale prinsipper

I Norge er offentlig planlegging formelt organisert i tre nivå; nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Ulike lover og retningslinjer skal ivaretas på de ulike forvaltningsnivå, og planer skal behandles politisk. Ved utarbeidelse av kommunedelplaner må planprosessen oppfylle krav og forventninger i henhold til det norske plansystemet; som forutsetter koordinering av planer på tvers av forvaltningsnivå. Samtidig bygger plansystemet på flere sentrale prinsipper, som må ivaretas i hver enkelt planprosess, og som utgjør grunnlag ved drøfting av problemstillinger knyttet til planfaglig kvalitet. Dette er:

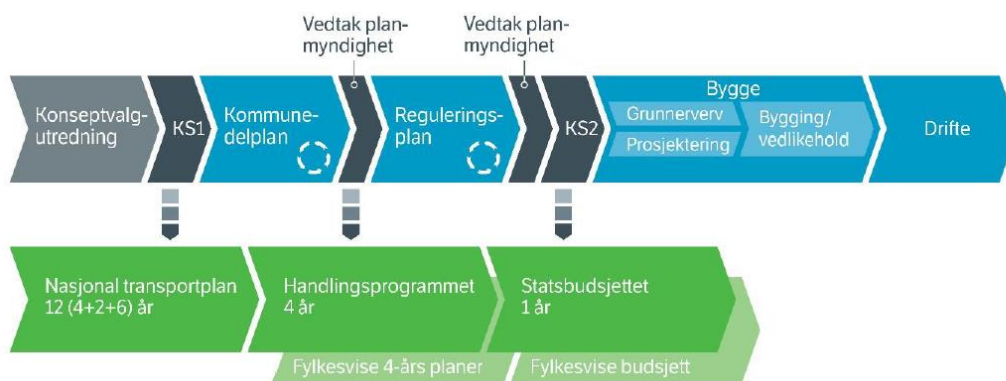
- *Konformitetsprinsippet*, som innebærer at planer på lavere politisk-administrative nivå ikke strider mot eksisterende overordnede planer, og at planer ikke vedtas uten at de på forhånd er blitt koordinert med sikte på å fjerne motsetninger (Faludi, 1987 og 1989). Dette er sentralt ved håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivåene.
- *Konsistenskravet* forstås som kapasitet til å unngå motsetninger som truer ambisjonen om sammenheng, symmetri og samspill i planleggingen, både vertikalt og horisontalt. Slike motsetninger vil kunne svekke forutsigbarheten i planlegging så vel som ansvarligheten i planmyndighetenes avgjørelser (Booth, 1996). For enklere å kunne møte de motsetninger som eventuelt vil oppstå, hevder Webster (2005) at myndighetene tenderer til å sentralisere planbeslutninger. Statlig plan for store vegprosjekter kan i så henseende ses som et virkemiddel for å unngå slike motsetninger, som ofte innebærer tidkrevende prosesser. Både KMD og Samferdselsdepartementet anbefaler statlig plan som et av de sentrale tiltak for å redusere planleggingstiden i store samferdselsprosjekter.
- *Legitimitet* er et viktig prinsipp i det norske plansystemet. Et plansystem med høy legitimitet har både legitime prosesser og høy grad av resultatlegitimitet. Likevel kan et plansystem oppfattes som legitimt dersom det enten har en god prosess eller gjennom bred aksept for at resultatet er godt. Det er imidlertid problematisk dersom en planprosess oppfattes som illegitim og heller ikke anerkjennes for et godt resultat. Ved vurdering av en planprosess er spørsmålet derfor både hvordan planprosessen har vært gjennomført, og om planresultatet er bra nok for samfunnet (Falleth og Saglie, 2012)
- *Demokrati* er et sentralt prinsipp i plansystemet, hvor inkluderende planprosesser ses som et virkemiddel for effektiv planlegging. Inkluderende planprosesser og effektiv planlegging kan bli sett på som uforenelige prinsipper i planlegging, men effektivitet kan imidlertid knyttes til begge disse to prinsippene. På den ene side kan *effektivitet defineres som å oppnå et omforent planresultat gjennom inkluderende planprosesser*. På den andre side kan effektivitet forstås i betydningen tidseffektivitet.
- *Tidseffektivitet* handler om tidsbruk og frister for planoppgave. Falleth og Saglie (2012) hevder at tidseffektivitet over tid har blitt et viktigere argument knyttet til gjennomføring av planer. En viktig

årsak er at offentlige og private utbyggere har blitt mer sentrale i planleggingen. Disse aktørene er avhengige av raske planprosesser og har uttrykt bekymringer om at planleggingen er for byråkratisk og lite effektiv.

Prinsippene om demokrati og effektivitet er sentrale i norsk plan- og bygningslovgivning. Dette kan ses i lys av to teoretiske tilnærminger innen planlegging (Falleth og Saglie, 2012). *Den kommunikative planteori* vektlegger demokrati som egenverdi og virkemiddel for effektiv planlegging. Fokus er på deltagelse, samhandling, dialog og effektivitet gjennom konfliktløsning i prosessen. Innen *prosjektplanlegging* vektlegges resultatorientering, tidseffektivitet, forhandlinger og forutsigbarhet for å oppnå resultater og konkrete løsninger (Børrud 2012). Falleth og Saglie (2012) hevder at lovgivningen i økende grad er påvirket av økt fokus på tidsbruk og forenkling av regelverk, selv om hensynet til deltagelse og demokrati er videreført og styrket i den siste oppdatering av lovteksten i plan- og bygningsloven (av 2008). Oppsummert danner ovennevnte prinsipper og krav et grunnlag for å drøfte planprosesser.

Planfaser og samordning i planprosesser

Planlegging av store infrastrukturtiltak krever reguleringsplan, og det vanlige er å utarbeide en kommunedelplan først. Planleggingen må gjennomføres i henhold til plan- og bygningsloven. I forkant må det for de største prosjektene være gjennomført konseptutredninger (KVU/KS1) og tatt beslutninger på nasjonalt nivå. I statlige planretningslinjer⁷ uttrykkes klart at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter må samordne sine arbeider med konseptvalgutredninger og regional og kommunal planlegging etter plan og bygningsloven. Denne samordningen synes å være krevende på flere områder, og er et viktig tema i diskusjonen om effektivisering av store infrastrukturtiltak (Lund, 2017). Blant annet peker Riksrevisjonen i sin rapport (2018) *på behov for å bedre sammenhengen mellom planprosesser, prioriteringer i NTP og budsjettproposisjonene for å øke effektiviteten i store samferdselsprosjekter*. Figuren under viser sammenhengen mellom de politiske styringsdokumenter og vegprosjekts faser.



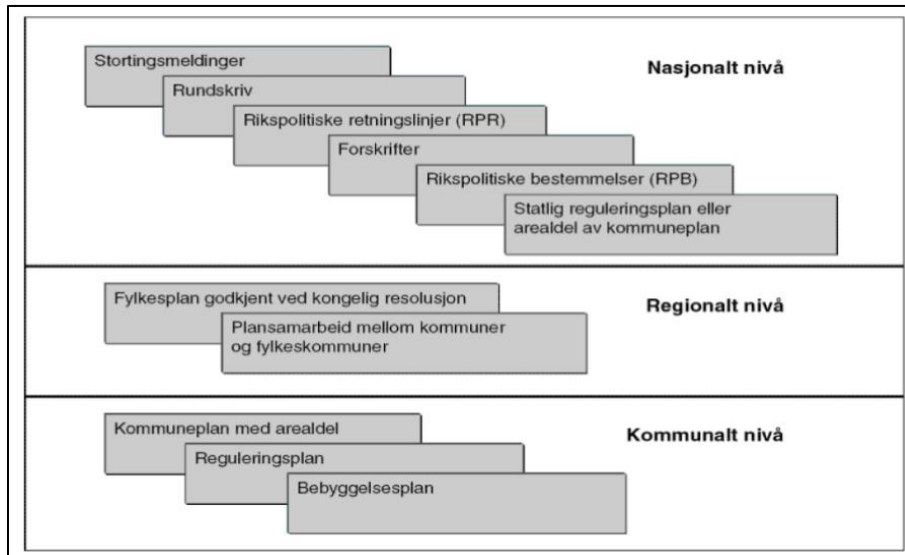
Figur 4. Sammenheng mellom de politiske styringsdokumenter og et vegprosjekts faser med viktige beslutningspunkter og eksterne kvalitetssikringer. Kilde: R760 (Vegdirektoratet, 2018).

Plan- og bygningsloven

Plan og bygningsloven er helt sentral for arealforvaltning og byggevirksomhet i Norge og er et politisk styringsredskap, som skal fremme en ønsket samfunnsutvikling og arealbruk. I plan- og bygningsloven er det krav til at *planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale*

⁷ Statlige planretningslinjer etter plan og bygningsloven for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, punkt 6.3

oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.. (..) Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter⁸. Denne samordningen utdypes nærmere i §3-1 ved at planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område skal ses i sammenheng gjennom samarbeid om oppgaveløsning mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Eksempler på interesser som skal ivaretas etter loven er jordressurser, næringsutvikling, bomiljø, klimahensyn og samfunnsikkerhet.



Figur 5. Plansystemet i Norge (www.regjeringen.no).

Figur 5 illustrerer det norske plansystemet, som utgjør et komplekst system. Et sentralt poeng er at planer skal binde sammen hensyn på ulike nivå. Dette utkrystalliseres gjennom lokale løsninger som skal tjene både lokale, regionale og nasjonale funksjoner og krav, og som derfor må tas hensyn til gjennom hele planprosesser på kommunalt nivå. Det er ikke rom for å gå inn på alle deler av plansystemet i denne rapporten, men vi trekker frem enkelte elementer som er relevant som ramme for senere drøftinger av planprosjektet i rapporten. Med referanse til figuren over vil kommunedelplanen for et vegprosjekt inngå i kommunenes Kommuneplan med arealdel.

3.1.2 Planer og premisser på nasjonalt nivå

Planlegging på nasjonalt nivå gir institusjonelle rammer for planleggingen på de øvrige nivå, i form av krav til innhold, bruk av virkemidler og kontroll. De *Statlige planretningslinjer* (plan og bygningsloven, § 6-2) brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene og markere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. Både *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* og *Nasjonal transportplan 2018-2029*, er sentrale ved planlegging av store statlige infrastrukturprosjekter og for å sikre koordinering og samordning.

Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018–2029

Nasjonal transportplan (NTP) er en plan for hvordan man de neste årene skal arbeide i retning av det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken: Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslipps-samfunnet. Videre setter målet retningen for hvordan transportsystemet skal utvikles mot 2050. Det er et tydelig søkelys på et sikkert transportsystem som bidrar til verdiskaping og bærekraftig utvikling. Transportsystemets viktighet for befolkningsutvikling, bosetting, næring og handel trekkes frem i transportplanen. Digitalisering,

⁸ Plan – og bygningsloven § 1-1

behov for utslippsreduksjon og klimatilpasning, samfunnsøkonomiske betraktninger og fremtidige muligheter innen transportmidler trekkes frem som vesentlige elementer for hvordan transportsystemet bør utvikles og bli mer robust. Det er lagt stor vekt på hvordan transportsystemet må utvikles for å møte befolkningsveksten i årene som kommer. Videre er det lagt stor vekt på å vurdere hva som kan oppnås med de økonomiske rammene i transportplanen. *"Samfunnsøkonomiske analyser gir en systematisk oversikt over prissatte og ikke prissatte effekter og utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Analysene gir også informasjon om kostnadene ved å gjøre andre prioriteringer"* (Meld. St. 33/2016-2017, s.10). De tre hovedmålene som trekkes frem i Nasjonal transportplan for 2018-2029 er:

- Bedre fremkommelighet for personer og gods i hele landet
- Redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen
- Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser.

I beskrivelsen av de økonomiske hovedprioriteringene trekker regjeringen frem at ressursbruken vil tilpasses det samlede økonomiske opplegget innenfor rammene som følger av handlingsregelen og tilstanden i norsk økonomi for øvrig, at dette vil kunne påvirke innfasing og gjennomføring av planen og de prosjekter som er skissert i planen. *"Samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil bli tillagt vekt ved oppfølging i de årlige budsjettene"* (Meld. St. 33/2016-2017, s.74).

Konseptvalgutredning (KVU)

I den tidlige planfase skal KVU gjennomføres for prosjekter som oppfyller visse betingelser, før planlegging etter plan- og bygningsloven⁹. Dette er en statlig utredning på strategisk nivå som vurderer fremtidig utvikling av transportsystemet, for eksempel for en lengre vegstrekning. KVU blir gjort for statlige prosjekter med antatt investeringskostnad på over 1 mrd. kroner (rundskriv R-108/19 om Staten prosjektmodell). En KVU skal fokusere på samfunnets behov, og vurdere prinsipielle løsninger og konsekvensene av ulike alternativer. Samferdselsdepartementet beslutter gjennomføring av KVU for et vegprosjekt. Konseptvalg-utredningen kvalitetssikres gjennom en ekstern prosess, KS1. Regjeringen gjør vedtak om videre planlegging skal skje. Utredningen og etterfølgende kvalitetssikring skal også gi grunnlag for beslutning om man skal starte planlegging etter plan- og bygningsloven (kommunedelplan, eventuelt reguleringsplan). Det er verdt å merke seg at i KVUen skal samfunns mål og effektmål, som uttrykker oppdragsgivende departements ambisjon for prosjektet, også beskrives og forklares.

Statlig plan

Ved bestemte tilfeller kan statlige planmyndighet utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan og være vedtaksmyndighet for disse planene (Plan- og bygningsloven, 2018, §26-4). Statlig plan er hjemlet i Plan- og bygningslovens §6-4. Ifølge denne paragrafen kan aktuelt departement be en kommune om å utarbeide en plan, eller selv utarbeide denne, i en situasjon der «gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det». Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som beslutter om statlig plan skal benyttes. KMD går, ved en beslutning om statlig plan, inn i kommunestyrets rolle som planmyndighet. Kommunen vil gå fra å være vedtaksmyndighet til å bli en viktig høringsinstans i saken, på linje med andre høringsinstanser og grupper og enkeltpersoner som er berørt. Det gjelder de samme kravene til prosess og medvirkning

⁹ <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/konseptvalgutredninger-kvu-og-ks1>, sist oppdatert 20180514

for statlig plan som for en ordinær kommunal planprosess. Et unntak er at det ikke kan fremmes innsigelse til en statlig plan. Det er KMD som har ansvaret for å gjennomføre planprosessen og som til slutt vedtar planen (Strand, 2018). I vegsektoren er hjemmelen brukt fem ganger siden den ble innført i 1985 (vegssystem ved Gardemoen, Rv 23 Oslofjordforbindelsen, Rv 35 i Lunner, bomstasjon på E6 i Moss og E10 Lofast), i tillegg til planprosjektet for E39 Stord-Os. Samtidig har regjeringen uttrykt at statlig plan er et viktig verktøy for å redusere planleggingstiden i statlige samferdselsprosjekter (både KMD og Samferdselsdepartementet). I NTP 2014-2023 (Meld. St. 26 2012-2013) er det gitt fire kriterier for når det kan være aktuelt med bruk av statlig plan i samferdselssaker: (1) ved en rask gjennomføring av planprosessen, (2) ved større prosjekt som berører to eller flere kommuner, og der det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning, (3) der det er store konflikter mellom lokale, regionale og nasjonale interesser og (4) der det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan. Statlig plan gir muligheter for sterk statlig styring med vekt på overordnede nasjonale interesser og samfunnsøkonomiske mål, men utfordringen med modellen er at lokaldemokratiet og lokale interesser ikke blir godt nok ivaretatt fordi kommunene ikke lengre har vedtaksrett.

Innsigelsesadgangen inkl. tiltak, forsøksordning

Plan- og bygningsloven gir regionale og statlige myndigheter adgang til å fremme innsigelser dersom kommunale planer er i strid med nasjonale eller regionale interesser. En plan er ikke rettskraftig dersom det foreligger innsigelser, og behandling av innsigelsene utgjør en sentral prosess i kommunedelplan og reguleringsplanfasen. Videre er det ikke noe vilkår at grunnlaget har forankring i plan- og bygningslovgivningen. Et planforslag kan være forankret i stortingsmeldinger, Regjeringens langtidsprogram, i rundskriv og retningslinjer knyttet til lovverk som for eksempel veinormalene etter veiloven. Imidlertid vil vedkommende innsigelsesmyndighet ha innsigelsesrett (pbl. § 5-4 fjerde ledd) dersom et planutkast er i strid med bestemmelser i loven, statlige eller regionale planbestemmelser eller overordnet plan. Innsigelsesretten er plassert hos statlige organ på fylkesnivå (Pedersen m.fl., 2015).

Fylkesmannen - statens representant i fylket

Fylkesmannsembetet skal iht. fylkesmannsinstruksen være et redskap for sentrale myndigheter overfor fylket, og samtidig formidle fylkets behov overfor sentrale myndigheter. Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket, og den overordnede oppgaven er å arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp. Samtidig skal embetet virke til gagn og beste for fylket og ta nødvendige initiativ. Fylkesmannsembetet har høy faglig kompetanse på en rekke viktige samfunnsområder, og er først og fremst et bindeledd mellom kommunene og sentrale statlige myndigheter. Embetet har myndighet innenfor en rekke spesifikke politikkområder som kommunene er tillagt gjennomføringsansvar for, bl.a. som miljøvernmyndighet, landbruksmyndighet, beredskapsmyndighet, myndighet på barn- og oppvekstområdet osv. Fylkesmannen har et regionalt ansvar for at den nasjonale politikken på disse områdene blir fulgt opp og et ansvar for å føre tilsyn med kommunene. Samtidig skal Fylkesmannen bidra til å se ulike statlige oppgaver og politikkområder i sammenheng, slik at gode samfunnsmessige helhetsløsninger kan oppnås regionalt og lokalt. Fylkesmannen har også en viktig funksjon som rettssikkerhetsinstans overfor borgerne og næringslivet relatert til de vedtak som treffes av kommunene. I tillegg må Fylkesmannen forholde seg til det enkelte fylkets egenart. Fylkesmannen har plikt til å gripe inn ved å fremme innsigelser til kommuneplaner eller reguleringsplaner hvis den kommunale arealforvaltningen kommer i strid med nasjonalt definerte mål innen miljøvern, landbruk eller samfunnsikkerhet og beredskap, og til å fremme innsigelser til regionale planer som kommer i strid med nasjonale interesser. Aktivt samarbeid og medvirkning i tidlige faser av planprosessen skal bidra til å øke kvaliteten på planene, avdekke eventuelle konflikter, finne omforente løsninger og begrense behovet for innsigelser. Innsigelsesordningen setter styringsforholdet mellom stat og kommune på spissen. Fylkesmannen er, som en av flere

innsigelsesmyndigheter, med på å definere grensen for når regelverket overskrides i en slik grad at det lokale folkestyret bør begrenses. Gjennom plikten til å fremme innsigelser og dermed sette begrensninger for utøvelse av lokalt folkestyre i arealdisponeringen, har Fylkesmannen også en rolle som mekler og kompromiss-søker mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten.

Fylkesmannen har i egenskap av statlig sektormyndighet uttalerett til utkast til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, og kan fremme formell innsigelse mot planutkastene. Videre er Fylkesmannen som statlig sektormyndighet høringsinstans under utarbeidelsen av planprogrammet og til planutkastet. I tillegg har Fylkesmannen rolle som mekler ved innsigelser (PBL § 5-6). Også hvis innsigelsene kommer fra Fylkesmannens eget embete, skal han gjennomføre meklingen (Pedersen m.fl., 2015).

3.1.3 Planer og premisser på regionalt nivå

I Stortingsmelding 25 (Meld. St. 25, 2008 – 2009) Om distrikts- og regionalpolitikken ble det uttalt at koblingen mellom regional plan og samlet bruk av økonomiske virkemidler i det regionale utviklingsarbeidet skulle styrkes og videreutvikles. Regjeringen ønsket med dette at fylkeskommunene skulle ta et større ansvar for den regionale utviklingen, gjennom å samarbeide med kommunene, andre offentlige organer, næringslivet og private organisasjoner i fylket. Fylkeskommunen er regional planmyndighet, med fylkestinget som det øverste politiske styringsorgan. Politisk ansvar kan delegeres til fylkesutvalget, og det praktiske arbeidet kan overlates til fylkesadministrasjonen. Det ligger under regional planmyndighet sitt ansvar å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver (Pedersen m.fl., 2015).

Iht. plan- og bygningslovens § 3-7 Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet, kan statlig eller regional myndighet helt eller delvis overta de kommunale oppgavene til planadministrasjonen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009, kap. 4, § 4.1.). Ved planlegging av store utbyggingstiltak hvor "spørsmålet om lokalisering er uavklart og hvor lokalisering i flere kommuner kan være aktuelt", kan regionale planmyndigheter overta planleggingsansvaret fra kommunen. I slike situasjoner kan det utarbeides planprogram og/eller konsekvensutredning for å avklare konsekvensene av de ulike alternativer før det varsles oppstart av en arealplan. Dette kan også være aktuelt for store veg- og jernbanetiltak med flere ulike trasealternativer og hvor flere kommuner blir berørt, eller ved lokalisering av statlige eller regionale institusjoner.

Regionalt planforum

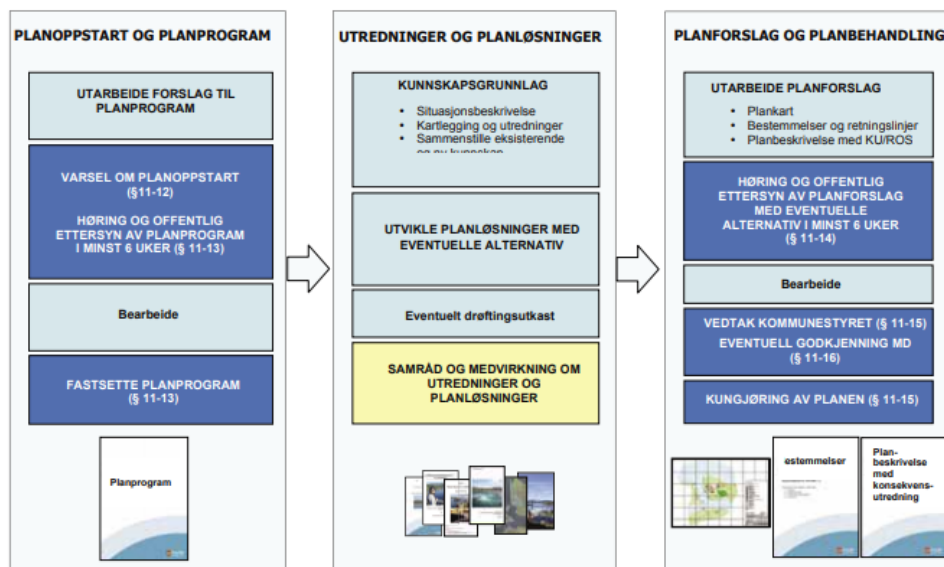
Ordnningen med regionalt planforum er i bruk i mange fylker, og det ble obligatorisk for fylkeskommunen å opprette et regionalt planforum 1. juli 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Planforumets rolle er klarlegging og samordning av de forskjellige interessene i planleggingen. Det beskrives på som et "hensiktsmessig forum og en nyttig arbeidsform for gjensidig informasjon, drøfting og avklaring av planspørsmål og sektorinteresser mellom kommuner, fylker og sektormyndigheter" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2012, Kap. 5, § 5.3). Planforum har ikke besluttsende myndighet eller noen rolle som formell meklingsfunksjon, men kan bidra til bedre samordning av forskjellige interesser og syn, raskere avklaring og mer samstemt praksis i plansakene i et fylke. Det oppfordres til å etablere regionalt planforum i hver region. Dette skal sikre kartlegging av ulike interesser gjennom at alle berørte sektorer involveres i planleggingen, for å finne gode løsninger i planprosessen. Dersom ikke det ikke opprettes et regionalt planforum må det i så fall erstattes av andre ordninger som kan sikre den nødvendige regionale samordningen. Planforumet skal være et felles organ for fylkeskommunen (regional planmyndighet) og staten på fylkesnivå.

3.1.4 Planer og premisser på kommunalt nivå

Kommunedelplan har tradisjonelt vært mest anvendt ved oversiktsplanlegging av større samferdselsprosjekter. Iht. Plan- og bygningslovens § 3-7 Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008), er Statens vegvesen som statlig myndighet gitt mulighet til utarbeiding og forslagsstilling av planer for vegprosjekter. Det beskrives i plan- og bygningslovens § 3-1 Oppgaver og myndighet i planleggingen at "planleggingen skal skape helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). Kommunedelplan med påfølgende reguleringsplan(er) er anbefalt som normalt planleggingsløp av både Statens vegvesen og Jernbaneverket (Samferdselsdepartementet 2013). Et løp der man unnlater å lage kommunedelplan betraktes som et unntak fra hovedregelen. I rapporten "Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt" (Samferdselsdepartementet 2013) presiseres det likevel at der det finnes alternativer som åpenbart er bedre, bør kommunedelplaner ikke gjennomføres fordi det er tidkrevende. Rapporten skisserer videre noen situasjoner der det kan være aktuelt å unnlate kommunedelplanen: (1) Når trasé er avklart gjennom KVU/KS1-behandling eller i regional plan, (2) Når kommunens handlingsrom er begrenset, (3) Når kommunedelplanen kan erstattes med felles planprogram eller områderegulering. I rapporten er kommunedelplaner beskrevet som en sentral plantype i Statens vegvesens og Jernbaneverkets arbeid med samferdselsplanlegging. Der fastsettes vanligvis endelig trasé for tiltaket, og også der plikten til konsekvensutredning oppfylles. Kommunedelplanen er juridisk bindende, men ligger på et overordnet nivå og er underlagt mindre omfattende krav til medvirkning enn planer på reguleringsnivå.

3.1.4.1 Planprosessen for kommuneplan

Planprosesser kan gjennomføres på flere måter, hvor den mest tradisjonelle måten i veiprojekter er at Statens vegvesen utarbeider planforslag for kommunedelplan og reguleringsplan, hvor den enkelte kommuner vedtar planen. Planprosess og innholdet må oppfylle bestemte krav gitt av plan- og bygningsloven. Flere bestemmelser i loven legger føringer for planprosessen i sin helhet, med hensyn til organisering av planarbeidet, samarbeid og deltakelse, samt planbehandling (jfr. §§ 1-9, 3-3 og lovbestemmelsene i kapitlene 4 og 5). Organiseringen av kommuneplanarbeidet er likevel kommunens ansvar, og kommunen skal selv finne frem til egnede metoder for samordning og samarbeid. Veileder for kommuneplanens arealdel (Miljøverndepartementet, 2012) gir praktiske retningslinjer for kommunenes behandling og fremstilling av planen. Figur 6 gir en samlet oversikt over planprosessen hvor; de mørkeblå boksene viser de formelle prosesskravene, de lyseblå viser arbeidstrinnene og den gule angir former for samarbeid, medvirkning og informasjon på de forskjellige trinn i planprosessen.



Figur 6. Oversikt over den samlede planprosessen for kommunedelplan. Kilde: Miljøverndepartementet (2012). Veileder for kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold.

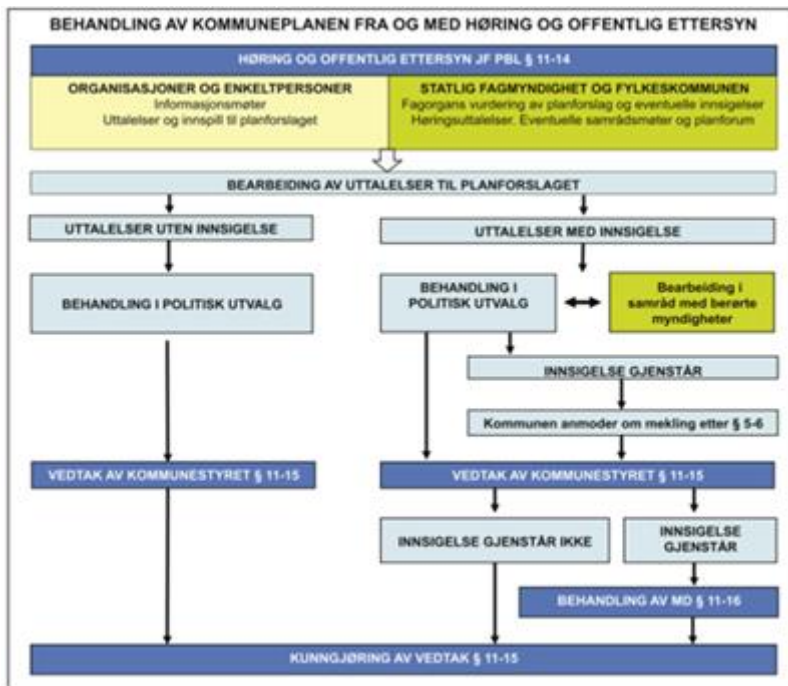
Dette er aktiviteter og krav som er sentrale ved gjennomføring av planprosesser og som er grunnlag for å definere kvaliteter ved planprosessen. Vi oppsummerer her kort innholdet i de sentrale trinn i planprosessen.

Planoppstart og planprogram

I plan- og bygningslovens § 4.1 er det fastsatt at det skal utformes et planprogram for "alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planprogrammet skal utarbeides som et ledd i varsling av planoppstart" (KMD, 2018). Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, beskrive opplegget for medvirkning, og da spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt. Videre skal hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger beskrives. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, dette vil normalt være samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten, som i dette tilfellet er de åtte kommunene som er med i det interkommunale plansamarbeidet. Planprogrammet må videre gjøre rede for hvilke utredninger det er behov for å gjennomføre som grunnlag for de avveininger og valg som senere gjøres i planprosessen (KMD, 2009).

Utredninger og planløsninger

Kravet når det gjelder konsekvensutredninger er at det skal gjennomføres for alle reguleringsplaner, og når disse er gjennomført i kommunedelplanen legges disse til grunn med eventuelt tilleggsutredninger, avhengig av endringer og behov for mer detaljerte utredninger. Grenseoppgangen mellom hva som gjennomføres av konsekvensutredninger i kommunedelplanen (på hvilket detaljeringsnivå) versus i reguleringsplanen er et interessant spørsmål, uten at vi går nærmere inn på dette her. Statens vegvesens Håndbok V712 viser en metode og verktøy for konsekvensutredninger som inkluderer prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Ulike lover og krav utgjør grunnlag for et sett av kriterier (silingskriterier) som ligger til grunn for konsekvensutredningene. Det er ikke formelle krav til å anvende håndboken, slik at rådgivere og planleggere står fritt til å benytte andre metoder. Samtidig er metoden i Statens vegvesens håndbok den mest anvendte metoden innen planlegging i vegsektoren. Planforslaget legges ut på høring og offentlig ettersyn, som vist i prosesskravene i figuren under.



Figur 7. Prosesskrav for utarbeiding av planforslag med konsekvensutredning. Kilde: Miljøverndepartementet (2012). Veileder for kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold.

3.1.5 Medvirkning i planprosesser

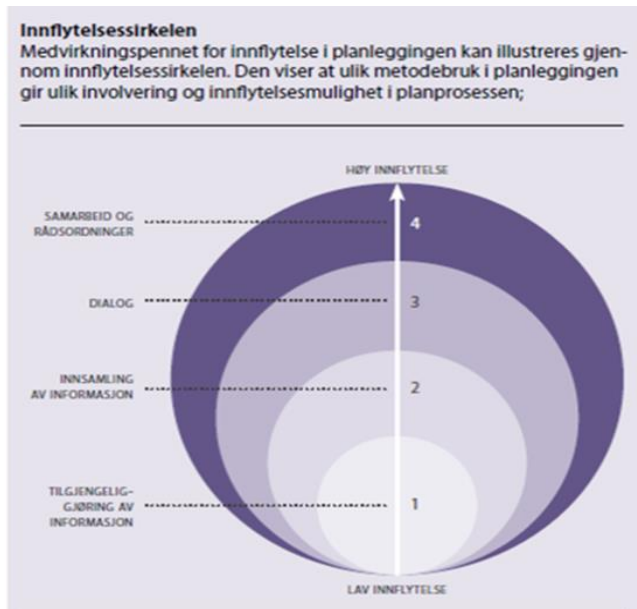
Formålsparagrafen til plan og bygningsloven vektlegger grunnleggende demokratiske prinsipper (åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning). Det betyr at alle som blir berørt skal kunne delta og uttale seg, at planprosessen er forutsigbar med klare regler, at planprosessen er synlig og kjent for alle inkludert allmennheten, at avgjørelser skal treffes i full åpenhet og med tillit til at de blir respektert og håndhevet¹⁰

I plan- og bygningsloven av 2008 ble prinsippene om medvirkning og lokaldemokratiet styrket. Plansystemet forutsetter medvirkning (plan og bygningsloven §5-1), og innbyggerne har rett til å medvirke i kommunale planprosesser. For planer som får vesentlig betydning for miljø og samfunn, forutsettes en mer inkluderende planlegging med aktiv tilrettelegging for medvirkning og deltagelse. I veilederen Medvirkning i planlegging skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det skal legges til rette for allmennhetens deltakelse i planprosessen, og at hovedmålet for planleggingen er å utvikle et samfunn som ivaretar viktige fellesverdier og gode levevilkår for alle grupper. Som planmyndighet har kommunen derfor et ansvar for å påse at involveringen av relevante parter skjer i utformingen av planer og at medvirkningen tilpasses planoppgaven. Alle som er berørt og har interesse av planen bør i utgangspunktet være involvert, hvor en skiller mellom grupper/enkelt personer som kan ha interesse i planforslaget i bred forstand og de som er direkte berørt eller har spesiell interesse av planforslaget. Medvirkning er viktig for økt kunnskapsgrunnlag og kvalitet i plan- og beslutningsgrunnlaget, mangfold i samfunnet, eierskap og stedsidentitet og gjensidig læring og demokratiutvikling. Undersøkelser (KMD, 2014) viser at det er betydelige forbedringspotensialer for måten medvirkning generelt blir håndtert på i planprosesser i Norge, hvor KMD (veilederen) anbefaler bruk av ulike metoder for å sikre involverende prosesser (ulike informasjons- og kommunikasjonskanaler, digitale verktøy, sosiale medier og nettsider). Samtidig understrekes at

¹⁰ Innst. O. nr. 57 (2007-2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

kommunene bør tilpasse medvirkning slik at den ikke blir for omfattende i forhold til de strategiske beslutningene som skal tas gjennom planvedtaket.

Figur 8 viser medvirkningsspennet for innflytelse i planleggingen og hvordan kommunene kan tilrettelegge for økt innflytelse. Sentrale tema for å oppnå god kvalitet på med medvirkning er (Medvirkning utover lovens minstekrav) prosessforankring og engasjement hvor det er viktig at politikere er synlig og tar eierskap, strategi for å sikre innbyggerdialog, tidlighetsprinsippet, åpenhet og tilbakemeldinger på innspill.



Figur 8. Medvirkningsspennet for innflytelse. Kilde KMD(2014).

3.1.6 Interkommunal planlegging

Interkommunalt plansamarbeid kan gjennomføres med hjemmel i Plan- og bygningsloven kapittel 9. 3. Formålet er å legge til rette for mer interkommunalt plansamarbeid gjennom et sett med "normalregler" for slikt samarbeid (Ot.prp.nr.32 (2007-2008:203). Bestemmelsene gir de deltagende kommuner stor grad av frihet til å organisere samarbeidet på den måten de selv finner mest hensiktsmessig. Det er også tatt inn regler i loven som skal gjøre det mulig for kommunene å løse uenigheter og interessekonflikter som kan opptre i planprosessene, og å føre plansamarbeidet over til regional plan. Selve planvedtaket skal fortsatt treffes av den enkelte kommunen. Det betyr at kapittel 9 gir muligheter for interkommunalt samarbeid, men også juridiske begrensninger ved at medvirkning og lokaldemokratiet fortsatt vektlegges.

I kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (KMD, 2009, Kap 9) beskrives hvordan interkommunalt plansamarbeid kan benyttes ved "*behov for å samordne planlegging som omfatter to eller flere kommuner og derfor innebærer grensesnittproblemstillinger ved kommunegrensene og hensyn som går ut over den enkelte kommune. Iht. §9.1 kan slikt plansamarbeid omfatte alle kommunale plantyper*". Plantypene er imidlertid begrenset til de planformene som er hjemlet og regulert i plan- og bygningsloven.

3.2 Utfordringer og erfaringer fra planprosesser og ulike planmodeller

Tabellen viser forhold og utfordringer ved gjennomføring av planprosesser som bidrar til konflikter og som forlenger planleggingstiden.

Tabell 7. Sentrale utfordringer i planprosesser basert på litteraturgjennomgang.

Utfordringer	Beskrivelse
Samarbeid og tillit mellom prosjekteier og politikere	Brudd i planprosessen mellom kommunene og prosjekteier på politisk nivå pga. begrenset kommunikasjon mellom prosjekteier og politikere. Få møter og dialoger, lite tillit mellom partene. Dette på tross av godt samarbeid mellom prosjekteier og kommuneadministrasjonen.
Ulike mål for prosjekteier og kommunen	Konfliktsituasjoner fordi prosjekteier er opptatt av nytte av veg i forhold til kostnader, mens kommunene er forkjempere for den beste (og dyreste) lokale løsningen.
Roller og reell påvirkningsmulighet	Planforum fungerer ikke (med ordførere, fylkesordførere og næringsliv) på en tilfredsstillende måte. For kort tid til saksbehandling og lite effektive tilbakemeldingsrutiner.
Tidlig medvirkning av innbyggere	Det er utfordrende å mobilisere innbyggere til medvirkning tidlig i prosessene, noe som skaper problemer senere i prosessen.
Innsigelser sent i planprosessen	Innsigelser på planen kan komme sent i planprosessen. Dette får generelt ingen konsekvenser for de aktører som gir innsigelser, så terskelen for å komme med innsigelser kan blir lav.
For sen vektning av nasjonale hensyn	For sen vektning av nasjonale hensyn i planprosessene bidrar til at de må behandles sent i planprosessen og forsinkes den.
Formidling av overordnede sammenhenger nasjonalt nivå	Det er utfordrende for administrasjonen å forklare politikere om bevilgningssystem, og om behov for å se planer lokalt i en mer helhetlig sammenheng og at lokale planer har betydning utover egen kommune.
Bit-for-bit planlegging fremfor helhet	Konflikter på relativt lavt plannivå, (kommunedelplan og reguleringsplan) som må løses av sentrale beslutningstakere på regionalt nivå (innsigelsesinstanser). Lite samordning mellom kommuner som gjør det vanskelig å få en godt samordnet plan.
Politisk press fra sentralt nivå, gjerne med mediaoppmerksomhet	Planprosesser som løftes opp til politiske prosesser på nasjonalt nivå, med politisk press fra sentralt hold understøttet av betydelig media-oppmerksomhet. Utfordringer ved at sentrale politikere og regjeringsmedlemmer involvere seg i plan- prosesser og beslutninger.

Dette er utfordringer som utgjør en referanseramme i forhold til planprosesser generelt, og som peker på forhold som vil kunne ha betydning også for planprosjektet E18Dørdal-Grimstad. Disse kan ses i lys av prinsipper og krav som ble beskrevet i kapittel 3.1.

Utfordringer er knyttet til samhandling og relasjoner mellom flere av de involverte aktørene i planprosessene, både mellom prosjekteier og kommunene (politiske beslutningstakere), prosjekteier og innsigelsesmyndighetene, og mellom kommunene.

3.2.1 Erfaringer fra planprosesser ved bruk av statlig plan

Statlig plan er en plantype som anbefales brukt i økt grad av regjeringen (Riksrevisjonen, 2018), som et av virkemidlene for redusert planleggingstiden for statlige samferdselsprosjekter. Siden denne planmodellen fremheves som et sentralt virkemiddel for mer effektive planprosesser trekker vi her frem noen erfaringer fra slike prosjekter, som utgjør grunnlag for en kort drøfting av statlig plan og den interkommunale planmodellen i drøftingskapittel.

Statlig plan er brukt i et lavt antall prosjekter frem til nå, men er tatt i bruk på noen store samferdselsprosjekter i senere tid, se tabell under. Imidlertid er det begrenset litteratur om erfaringer fra disse prosjektene, slik KMD også peker på i sitt tilsvar til Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen, 2018).

Statlig plan har blitt reservert for prosjekter med spesielt høy nasjonal prioritet eller er blitt brukt som en siste utveg der det lokale konfliktnivået har vært høyt (Harvold og Tesli, 2013). Tidligere er det gjennomført statlige planprosesser for samferdselsprosjektene E10/Rv85/Rv83 Hålogalandsvegen og E16/Ringeriksbanen.

Tabell 8. Oversikt over pågående statlige planprosesser (www.regjeringen.no, desember 2019).

Prosjektnavn	Utføres av	Fase
Ringerikesbanen/E16 Høgstet/Hønefoss	Statens vegvesen og Jernbaneverket	Planforslaget oversendt KMD 20.mai 2019
E39 Stord-Os	Statens vegvesen	Høring av revidert planforslag avsluttet 30. april 2018
Vossebanen/E16 Arna-Stanghelle	Statens vegvesen og Jernbaneverket	Høring av planprogram avsluttet 6. juli 2018
E39 Lyngdal Vest-Sandnes	Statens vegvesen	Planforslag på høring til 10. januar 2020
Evenes flystasjon	Forsvarsbygg	Planforslaget oversendt KMD 20. november 2019

Vi finner begrenset litteratur på erfaringer ved bruk av statlig planprosess, men oppsummerer noen momenter fra litteraturen. Strand (2018), viser til at statlig plan anvendes i mindre grad enn hva gjeldende regjeringen har gitt uttrykk for at den vil gjøre. Samtidig trekker han frem noen eksempler på hvordan statlig plan er brukt, men også hvordan staten har stoppet vedtak om statlige planprosesser.

Når det gjelder muligheter med og erfaringer fra bruk av statlig plan, oppsummerer Strand (2018) disse til å være:

Tabell 9. Erfaringer med bruk av statlig plan.

Muligheter:	Svakheter:
<ul style="list-style-type: none"> • Planprogrammet gjennomføres raskere, en slipper strid om valg av utredningsalternativer • Planen kan legges til høring uten politisk behandling • Raskere behandling av høringsuttalelser • Man unngår krav fra kommuner om nye utredninger, nye alternativer og behandling av innsigelser • Man unngår taktisk bruk av makt fra lokalpolitikere for å oppnå lokale ønsker • Planprogrammet (første del av planprosessen) kan gjennomføres raskere fordi en slipper strid om valg av utredningsalternativer • Sektormyndighetene og andre med interesser i planleggingen kommer aktivt inn tidligere i prosessen, og tidligere dialoger med planleggere bidrar til redusert tidsbruk og bedre plan • En unngår krav fra kommunene om spesielle alternativer eller løsninger pga. endrede ansvarsforhold 	<ul style="list-style-type: none"> • Dårligere kår for lokaldemokratiet • Man mister mulighet for lokale avveininger etter pbl • Dårligere koordinering mot den lokale planleggingen • Prosjekteiers (Statens vegvesens) anbefalinger tillegges tung vekt • Dårligere kår for lokaldemokratiet • Forventninger til effektiviseringsgevinster er begrenset

Strand (2018) konkluderer i sin artikkel med at det eksisterer et stort sprik mellom det han mener er intensjoner om bruk og faktisk bruk av statlig plan. Det som ofte synes å bli utslagsgivende ved valg av beslutningssystem, er lokaldemokratisk innflytelse over beslutninger av stor betydning for lokalsamfunnet.

Det lokale miljøet har bedre kjennskap til lokale forhold, har bedre kontakt med de berørte, og de skal leve med løsningene når de er ferdige. Dette er trolig grunnlaget for at det stadig uttrykte ønske om hyppigere bruk av statlig plan ikke blir realisert.

Den begrensede bruken av statlig plan i praksis kan derfor ses som et uttrykk for at myndighetene ønsker at det skal være en høy terskel for bruk av statlig plan, fordi lokaldemokratiske hensyn i størst mulig grad skal ivaretas. Spørsmålet er likevel om statlig plan i noen sammenhenger er det beste alternativet for å gjennomføre store nasjonale vegprosjekter eller om interkommunalt samarbeid vil være en bedre planmodell, som både ivaretar overordnede samfunns mål og sørger for lokalt eierskap og forankring til planene.

3.2.2 Erfaringer fra planprosesser ved bruk av interkommunalt plansamarbeid

Det har i liten grad tidligere vært anvendt Interkommunalt plansamarbeid (IKP). Statens vegvesen er i sine prosjekter også avhengig av et utstrakt samarbeid mellom kommuner, men de har i begrenset grad anvendt IKP som beskrevet i plan- og bygningslovens § 9-3. På grunn av begrenset erfaring fra bruk og omfang av IKP i henhold til § 9-3 (pbl) i store vegprosjekter er lite skrevet om dette, men det påpekes at tett samarbeid har potensiale for betydelige gevinster. I litteraturen understrekes det at utfordringen i den interkommunale planmodellen er at kommunene ikke er tilstrekkelig autonome og at dette kan påvirke planprosessen negativt. "Riset bak speilet" er at staten kan pålegge bruk av statlig plan dersom kommunene ikke enes og/eller får vedtatt sine kommunedelplaner. Litteraturen fremhever samtidig at den interkommunale planprosessen har potensial for betydelige gevinster dersom det ikke opptrer betydelige interessekonflikter mellom kommunene. Her må man gjøre en avveining mellom ønsket grad av involvering og forankring hos kommunale myndigheter, ønsket grad at autonomi, vurdere sannsynlighet for enighet, samt sannsynlighet for interessekonflikter og uoverensstemmelser mellom kommunene som skal samarbeide i planprosessen.

Harvold og Stokstad (2015) viser til at interkommunalt samarbeid generelt har vokst de siste 10 årene, og at dette også gjelder for plansamarbeid mellom kommuner. Forskerne bygger på en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Norge basert på spørreundersøkelser og 15 intervju i kommuner og fylkeskommuner (Harvold og Skjeggedal 2012; Harvold og Stokstad 2015). Resultater fra undersøkelsene viser at det er to viktige sider ved interkommunalt samarbeid på overordnet nivå.

For det første at det er lite samarbeid mellom kommuner om planlegging som er direkte knyttet til kravene til kommunal planlegging i PBL. De mener at dette er overraskende siden det er åpenbart at slikt samarbeid bidrar til økt planfaglig kompetanse i distriktskommunene.

For det andre gir Plandelen om interkommunalt samarbeid i pbl (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2008) muligheter for kommunene til å ta i bruk nye verktøy som støtter planprosessene. Samtidig er det en utfordring at det forutsettes mer spesialisert kompetanse ved gjennomføring av oppgaver, spesielt i distriktskommunene. Siden plankompetanse generelt er svak i kommunene bør økt interkommunalt plansamarbeid ses som en kilde til styrking av fagmiljøene. Videre har innføringen av ny pbl blitt svakt fulgt opp fra sentralt hold, og hvor det trengs større innsats for utvikling og oppfølging av bestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel 9 angående interkommunalt plansamarbeid.

Skjeggedal og Harvold (2008) fant at *ulike typer av interkommunalt samarbeid* praktiseres, og at lite formalisert plansamarbeid dominerte. Ofte var dette knyttet til samarbeid om konkrete planoppgaver, planprosjekter og/eller kjøp av tjenester, men i varierende grad knyttet opp mot plan- og bygningsloven. Det innebar at samarbeidet var *organisert på administrativt nivå*, også fordi politisk behandling og selve planprosessen foregår i den enkelte kommunen. Frykten for at det etableres for

tette koblinger mellom kommuner kan være en hindring for å ta initiativ til interkommunalt samarbeid, fordi kommunen ønsker å ha kontrollen på planleggingen og planleggerne i egen kommune. Forskerne fant ikke eksempler på at interkommunalt samarbeid ble organisert etter direkte henvisning til pbl § 9-2, men at det var pragmatisk og lite formelt. De fant samtidig eksempler på ulike modeller, hvor de gjør et skille mellom fokus på prosess (samarbeid på tvers) kontra en produktside (samordnet interkommunal plan). De fant flest eksempler på at det skjer samarbeid på tvers av kommunene (prosessfokus), men i at kommunene i liten grad har formalisert samarbeidet ved felles organisering (Harvold og Skjeggedal 2012, Skjeggedal og Harvold 2008).

Harvold og Stokstad (2015) drøfter de juridiske rammene som er knyttet til kapittel 9 i pbl. De mener at loven legger opp til et interkommunalt plansamarbeid der bare planprosessen er gitt en institusjonell ordning, og at dette ikke er tilstrekkelig til å sikre at ordningen tas i bruk. På bakgrunn av det stiller de spørsmål til om det egentlig er plass for interkommunalt samarbeid innenfor plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling, ved at det er de enkelte kommunene som er vedtaksmyndighet.

Når det gjelder erfaringer fra de ulike forvaltningsnivåene, trekker både kommuner og fylkeskommuner frem positive erfaringer med interkommunalt samarbeid, men det er vanskelig å trekke konklusjoner pga. begrenset omfang. Etatene på fylkesnivå understreker at interkommunalt plansamarbeid på mange områder kunne ha gitt bedre resultater enn når kommunene planlegger hver for seg ved å utnytte hverandres kompetanse og planfaglige ressurser (Skjeggedal og Harvold 2008; Harvold og Skjeggedal 2012).

Når det gjelder bruk av interkommunalt plansamarbeid, oppsummerer forskerne (Harvold og Skjeggedal, 2012) en rekke hindringer og aktuelle drivere for å lykkes:

- *Lokalpolitisk styring setter ofte klare grenser for plansamarbeid, slik at nytten må være helt klar for alle parter. Administrasjonene vil gjerne samarbeide, men for politikerne er planlegging et felt for å fremme lokal politikk og lokale hensyn*
- *Fylkesnivåets rolle som tilrettelegger for interkommunalt plansamarbeid er viktig. Regionale signaler letter interkommunalt samarbeid, for eksempel gjennom utarbeidelse av regionale planer som gir forutsetninger for den kommunale planleggingen*
- *Flere pådrivere trengs for interkommunalt plansamarbeid, både KS og departement bør sette dette på dagsordenen, og større nasjonal oppmerksomhet trengs for å endre holdningene og overvinne skepsisen lokalt.*

Forfatterne konkluderer imidlertid med at når det gjelder distriktskommunene, er det kompetansen til å gjennomføre pålagt planlegging etter pbl som er den viktigste planutfordringen for distriktskommunene. De argumenterer for at det er betydelige gevinster ved interkommunalt samarbeid om arealplanlegging og kommunedelplaner ved sammenfallende problemstillinger på tvers av kommunene. Interkommunalt plansamarbeid gir også fordeler ved å styrke både kapasitet og kompetanse til å utføre nye og krevende oppgaver (krav til kartgrunnlag, planfremstilling og digitale planarkiv).

Tabellene under gir en oversikt over muligheter og utfordringer ved interkommunalt samarbeid (IKS) mer generelt, basert på litteraturgjennomgangen.

Tabell 10. Muligheter og utfordringer ved bruk av interkommunalt samarbeid (IKS) basert på litteraturgjennomgang. Rød skrift angir utfordringer.

Muligheter og utfordringer ved INTERKOMMUNALT SAMARBEID	Erfaringer basert på undersøkelser i kommuner
Felles problemløsning	<ul style="list-style-type: none"> • Sammenfallende problemer løses i felleskap • Understøtter helhetstenkning fremfor kun fokus på lokale interesser
Forpliktelse	<ul style="list-style-type: none"> • Pragmatisk og lite formalisert samarbeid fører til manglende forpliktelse • Samarbeids-konstellasjoner etableres kun på administrativt nivå, selv om politisk samarbeid er nødvendig • Politisk behandling skjer i den enkelte kommune, hvor manglende politisk forpliktelse er til hinder for politisk planvedtak • Manglende insitamenter for kommunene til å tenke helhet og til å gjennomføre plan
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Styrking av kompetanse og fagmiljø gjennom samarbeid • Styrket kapasitet gjennom samarbeid • Mangelfull planfaglig kompetanse i kommunene er til hinder for IKS • Manglende veiledninger og gode eksempler • Vanskelig med tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse i kommunene som støtter opp under IKS
Lovverket	<ul style="list-style-type: none"> • Innføring av kap 9 i PBL gir godt grunnlag for IKS • Svake lovbestemmelser som gir få insitamenter for IKS • Nye krav og oppgaver forutsette spesialisert kompetanse
Lokaldemokrati	<ul style="list-style-type: none"> • Svak lokal interesse i tidlige faser begrenser muligheter som ligger i IKS • Nær kobling mellom planlegging og politikk, gjør at kommunene ønsker å ha kontroll på planleggingen og dermed er skeptisk til samarbeid

Tabell 11. Muligheter og begrensninger ved interkommunalt samarbeid (IKS) basert på litteraturgjennomgang og med fokus på lovmessige forhold (Harvold og Stokstad, 2015.)

Muligheter og begrensninger ved IKS etter pbl	Fokus - lovmessige forhold/ juridiske betraktninger
Lovverket	<ul style="list-style-type: none"> • Loven oppfordrer til IKS, men gir ingen klar forpliktelse • Bruk av regional planmyndighet og statlig styring er en underliggende premisse som preger kommunenes handlefrihet til å etablere IKS • Pålegg om samarbeid og mekling utgjør svake virkemidler der kommunen ikke ønsker å samarbeide • Myndighetsfordelingen i PBL kan i seg selv være en begrensning for IKS • En styringsstruktur hvor hierarkiske styringslinjer ikke er fullt ut gjennomført mellom de ulike forvaltningsnivåene, hvor det interkommunale styret ikke har ansvar verken i initieringsfasen eller i gjennomføringsfasen • Regional plan kan være mindre ressurskrevende for kommunene – unngår omfattende samarbeidsprosesser hvor resultatet er usikkert • Usikkerhet om rammene for samarbeidet, fordi statlige myndigheter har innsigelsesrett og behandler klagen • PBL kapittel 9 er et godt redskap for kommuner som vil samarbeide og er enige, men lite egnet når kommuner ikke ønsker et slikt samarbeid
Planprosessen og beslutninger	<ul style="list-style-type: none"> • Planvedtak i samsvar med felles planprosess er et kritisk punkt i IKS • Kommunestyrene, fylkeskommunene og statsforvaltningen kan ha interesser som står i strid med planforslaget • Plansamarbeidet må sikre behandling av flest mulig av de problemstillinger som kan oppstå i gjennomføringsfasen • At både kommune, regionale og statlige myndigheter deltar aktivt ved utforming av planforslaget • Uenighet under prosessen hindrer at interkommunal planlegging kommer til gjennomføring <ul style="list-style-type: none"> ○ Lovens konfliktløsningsmekanismer fungerer ikke slik at samarbeidet kommer i gang igjen. Det kan skyldes overdreven tiltro til mekanismene • Gjennomføringen av planer vedtatt etter en interkommunal planprosess reiser utfordringer: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kommunen har adgang til å endre planer ensidig ○ Kommunene kan inngå avtaler om gjennomføringen, men det er usikkert om loven hjemler avtaler om myndighetsutøvelse • IKS er best egnet når det ikke er knyttet konflikter til planleggingen

3.2.3 Oppsummering av muligheter og utfordringer ved statlig plan og interkommunalt plansamarbeid

Basert på gjennomgangen foran har vi oppsummert muligheter og utfordringer ved statlig plan og interkommunalt plansamarbeid sett i lys av prinsipper i plansystemet

Tabell 12. Muligheter og utfordringer ved statlig plan og interkommunalt plansamarbeid sett i lys av prinsipper i plansystemet.

	Statlig plan	Interkommunalt plansamarbeid
Konformitetsprinsipp	<ul style="list-style-type: none"> • Vekting av nasjonale hensyn tidlig i prosessen ved at sektormyndigheter trekkes inn tidlig 	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesnivåets rolle som tilrettelegger for interkommunalt plansamarbeid, er viktig Regionale planer gir forutsetninger for den kommunale planleggingen.
Konsistenskrav	<ul style="list-style-type: none"> • Man unngår krav fra kommunene, ved at de kun er høringspart 	<ul style="list-style-type: none"> • Sammenfallende problemer løses i felleskap • Understøtter helhetstenkning fremfor kun fokus på lokale interesser
Demokratiske prosesser/ beslutninger	<ul style="list-style-type: none"> • Dårligere kår for lokaldemokratiet • Dårligere koordinering mot den lokale planleggingen • Man mister mulighet for lokale avveininger etter pbl 	Lokaldemokratiske prinsipper opprettholdes Utfordringer: <ul style="list-style-type: none"> • Svak lokal interesse i tidlige faser begrenser muligheter som ligger i IKS • Nær kobling mellom planlegging og politikk, manglende vilje til samarbeid • Manglende forpliktelse blant kommunene
Tidseffektivitet	<ul style="list-style-type: none"> • Planprogrammet gjennomføres raskere' • Planen kan legges til høring uten politisk behandling • Raskere behandling av høringsuttalelser • Man unngår krav fra kommuner om nye utredninger, nye alternativer og behandling av innsigelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Avhengig av lokale vedtak i kommunene, tidseffektivitet er ikke fremhevet som en styrke

For å konkludere kan man si at flere av de sentrale utfordringer er knyttet til samhandling og relasjoner mellom flere av de involverte aktørene i planprosessene, både mellom prosjekteier og kommunene (politiske beslutningstakere), prosjekteier og innsigelsesmyndighetene, og mellom kommunene.

3.3 Prosjektgjennomføring og Best Value Procurement

Best Value Procurement. Prosjekter kan gjennomføres på ulike måter ved valg av prosjektstrategi og gjennomføringsmodell. En gjennomføringsmodell kan beskrives for hele eller faser av en byggeprosess, og kan defineres gjennom kontraktene mellom partene og i forarbeidene med disse. Ved å kombinere ulike entrepris- og kontraktsformer, kontraheringsstrategier, vederlagsformer og organiseringsmodeller fremkommer et sett mulige gjennomføringsmodeller som kan legges til grunn for enkeltprosjekter» (Meland, 2000). Forretningsmodell hos oppdragsgiver, prosjektstrategi og mål som er satt for prosjektet vil påvirke hvordan gjennomføringsmodellen utformes. Selv om begrepet gjennomføringsmodell ofte knyttes til ulike entreprisemodeller, kan innkjøpsmodellen Best Value Procurement betraktes som en viktig del eller premiss for gjennomføring av et planprosjekt.

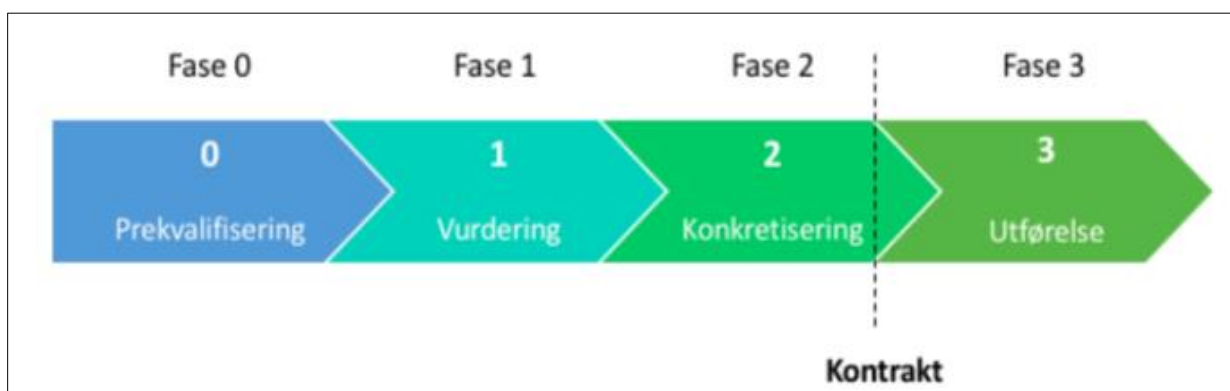
Best Value Procurement er en metode for innkjøp, prosjektstyring og samarbeid mellom kunder og leverandør, hvor grunntanken i metoden er at leverandøren er eksperten. Det betyr at leverandøren tar fullt ansvar for sine fagområder i et prosjekt, og at oppdragsgiver dermed ikke skal kontrollere leverandøren (Rijt m.fl. 2016a). En slik forutsetning er ikke uvanlig dersom bestillingen er entydig spesifisert og all kontroll kan skje ved sammenlikning av sluttleveransen mot spesifikasjonen, men en slik entydig spesifisering er typisk bare mulig ved bestilling av enkle varer og ikke ved bestilling av komplekse tjenester. Dette er en metode som ble utviklet av Universitetet i Arizona, og som er tatt i bruk over hele verden, spesielt innen bygg og anlegg, og med gode resultater med hensyn til kundetilfredshet, tid og kostnad for prosjektene (Kashiwagi, 2016; Sullivan, 2012). Metoden er lite brukt i Norge, men Nye Veier har tatt i bruk metoden på flere av sine prosjekter. Innen offentlig anskaffelser har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) invitert offentlige oppdragsgivere til å teste

ut BVP i Norge. På deres hjemmesider har de gitt anbefalinger om prosjektorganiseringen hentet fra metodebeskrivelsen av BVP.

Kashiwagi (2016) hevder det er fire hovedformål med BVP:

- Redusere kostnad og øke fortjeneste gjennom effektivitet
- Minimere sløsing av ressurser ved å levere tjenester eller produkter med færrest mulig transaksjoner mellom oppdragsgiver og leverandør
- Minimere beslutningstaking og kommunikasjon mellom partene
- Oppdragsgiver skal utnytte ekspertise fremfor å styre, lede og kontrollere leverandøren.

Sentralt i metoden er forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør. Dette gjenspeiles også i de fire fasene i BVP (se Figur 9), hvor vi kun går nærmere inn på noen sentrale elementer her.



Figur 9. De fire fasene i BVP. Kilde Kashiwagi (2016).

Selve innkjøpsprosessen utføres i de to første fasene, mens fase tre består av risiko- og prosjektstyringsmodell. Siden oppdragsgiver overlater kontrollen og styringen av prosjektet til ekspert-leverandøren, er det avgjørende at leverandøren gjennom innkjøpsprosessen identifiserer den beste leverandøren. Dette skjer gjennom en vurdering basert på fem kriterier: prestasjoner, risikovurdering, tilleggsverdi, intervjuer og pris. Kriteriene vektlegger kvalitet, ekspertise og pris. Leverandøren må kunne vise til målbare og dokumenterbare prestasjoner og tydeliggjøre kompetanse hos nøkkelpersoner. I konkretiseringsfasen spesifiserer leverandøren tilbudet før kontrakt signeres. For oppdragsgiver er bestiller kompetanse sentral ved gjennomføring av innkjøpsprosessen.

I utførelsesfasen er det leverandøren som har ansvar for prosjektstyring og kontroll, og det skal ikke være behov for høy grad av prosjektledelse fra oppdragsgivers side. Modellen inkluderer samtidig et system for risikostyring med ukentlige risikorapporter, hvor det er leverandørens ansvar å rapportere for å oppdage avvik fra prosjektplan og prosjektkostnader. Hovedformålet med risikorapporteringen er å skape åpenhet rundt avvik og en proaktiv holdning for å ta bort eller redusere risikoen så tidlig som mulig. Risikorapportene skal i tillegg bidra til å begrense byråkrati i prosjektet. Oppdragsgiver er ansvarlig for å betale for forhold som er utenfor leverandørens kontroll (Rijt m.fl., 2016).

I dette prosjektet er vi spesielt opptatt av rollefordelingen mellom oppdragsgiver og leverandør innen en BVP-modell, og ved gjennomføring av prosjektet. I BVP- metoden heter det at modellen først og fremst dreier seg om atferden til oppdragsgiver etter tildelingen. Det er viktig at oppdragsgiver lar seg lede av eksperten, at han gir slipp og ikke blander seg i arbeidsområdet til eksperten. Her pekes det på

at oppdragsgiver trenger en annen type kompetanse enn det som har vært vanlig for dem (Rijt m.fl., 2016).

Rollen til leverandørens prosjektleder tillegges et betydelig ansvar for prosessen. På Difis hjemmeside er rollen til BVP prosjektleder beskrevet som følger:

BVP prosjektleder

BVP metoden innebærer at mye ansvar som tradisjonelt har ligget hos byggherren, nå overlates til leverandør. Du tildeler på kompetanse, prestasjon og risikoforståelse og løsningsforslag er ikke beskrevet i detalj. BVP-prosjektleder bør derfor være nytenkende og interessert i å bruke en ny gjennomføringsmetode i prosjektet. Han/hun må se det positive i at byggherren ikke detaljstyrer i prosjektutviklingsprosessen. Det vil være en fordel om prosjektleder og prosjektorganisasjonen er kjent med samspillsprosesser, da tankegangen i slike prosesser likner på BVP. (www.Difi.no)

Det er interessant at man her trekker en parallell til samspillsprosesser som har blitt mer vanlig i byggebransjen gjennom flere varianter av samspillskontrakter.

Selv om det er begrensede erfaringer med bruk av modellen i Norge, har man noen erfaringer ved anvendelse av modellen her. Det er identifisert utfordring i forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør i gjennomføringsfasen. For oppdragsgivere som er vant med tradisjonelle prosjekter er det krevende å la leverandør få en såpass stor rolle, og hvor de selv kun skal følge med via risikorapportene (Aarseth, 2017). Det er lett for at oppdragsgiver kontrollerer leverandør mer enn BVP-modellen tilsier. Ofte skjer dette som et resultat av manglende erfaring med modellen, som fører til aktørene faller tilbake i gamle vante roller. Dette samsvarer også med funn fra Nederland hvor BVP er brukt i stort omfang. Dersom forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør ikke er transparent og basert på tillit, skaper det også utfordringer (Snipper et. al). Dette er ikke overraskende siden tillitsrelasjoner er et av fundamentene i BVP-modellen.

3.4 Oppsummering og rammeverk for drøfting og analyse

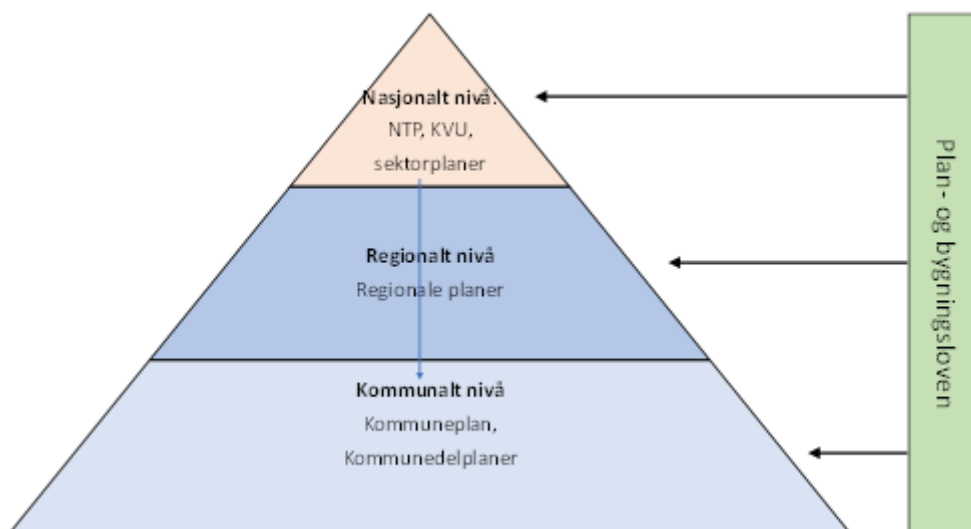
I dette kapittel presenteres en oppsummering av sentrale punkter i kapitlet, som utgjør viktige prinsipper og rammer for hva vi legger til grunn ved drøfting av planprosesser og planfaglig kvalitet.

Oppsummert kan vi si at effektiv gjennomføring av planprosesser er knyttet til høy planfaglig kvalitet, effektiv håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivå, tidseffektivitet og oppfyllelse av krav og bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Figur 10 illustrerer konformitetsprinsippet og sammenhenger mellom de ulike forvaltningsnivå, og at plan- og bygningsloven stiller krav og gir retningslinjer for håndtering av planer på tvers av forvaltningsnivåene. Pilen indikerer at planer på lavere nivå må forholde seg til planer på høyere forvaltningsnivå.

Tabell 13. Prinsipper og rammer i plansystemet.

<p>Prinsipper i plansystemet</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Konformitetsprinsippet</i>- at planer på lavere nivå ikke strider mot overordnede planer, og at de ikke vedtas uten at de på forhånd er blitt koordinert med sikte på å fjerne motsetninger • <i>Konsistenskravet</i> forstås som kapasitet til å unngå motsetninger for å oppnå sammenheng, symmetri og samspill i planleggingen, både vertikalt og horisontalt • Planer kan oppfattes som <i>legitime</i> dersom den enten har en god prosess eller gjennom bred aksept for at resultatet er godt • <i>Demokrati</i>, hvor inkluderende planprosesser ses som et virkemiddel for effektiv planlegging • <i>Effektivitet</i> definert både som et omforent planresultat gjennom inkluderende planprosesser og som tidseffektivitet
<p>Planer på nasjonalt og regionalt nivå som rammer for planer på kommunalt nivå</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nasjonal transportplan (NTP) og Stortingsmeldinger • Konzeptutredning (KVU) gir overordnede rammer for utarbeidelse av kommunedelplanen • Statlige sektorplaner innen ulike områder (eks. miljø, landbruk, beredskap, barn- og oppvekst)- forvaltet av fylkesmannsembetene og sektormyndighetene • Regionale planer som forvaltes av fylkeskommunen
<p>Plan og bygningsloven</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stiller krav til gjennomføring av planprosesser og planinnhold • Stiller krav til innhold i kommunedelplanen, blant annet krav til konsekvensutredninger • Interkommunalt plansamarbeid er en av flere planmodeller, men hvor regional plan eller statlig plan kan være aktuelt dersom samarbeid mellom kommuner blir utfordrende



Figur 10 De ulike plannivåene og hvor de ulike forvaltningsnivåene har ansvar.

I drøftingen i kapittel 6 vil vi også drøfte erfaringer fra planprosessen for E18 Dørdal – Grimstad opp mot de muligheter og utfordringer som er trukket frem i litteraturen med hensyn til statlig plan og interkommunalt plansamarbeid.

4 Programteorien for planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad

Formålet med dette kapittelet er å belyse den første problemstillingen i rapporten.

- Hva er programteorien for prosjektet og har den vært omforent hos de sentrale aktører i planprosjektet?

Som nevnt innledningsvis forstår vi programteorien for planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad som ideene og tenkningen bak organisering og gjennomføring av planprosjektet, med utgangspunkt i prosjektets mål og ambisjoner. Programteorien kommer til uttrykk i valg av prosjektstrategier, prosjektorganisering og konkrete aktiviteter i gjennomføringsfasen. Under beskriver vi programteorien slik vi har vurdert den. Dette har vi gjort på grunnlag av dokumenter og intervju med aktører som har vært med på å danne premisser og rammer for planprosjektet og prosjektdeltagere i planprosjektet. Programteorien slik vi fremstiller den i dette kapittelet danner grunnlag for videre drøftinger i de påfølgende kapitler i rapporten.

4.1 Introduksjon til de sentrale elementer i programteorien

I dette kapittelet er vi opptatt av sentrale elementer i programteorien for prosjektet, altså tenkningen og ideene som ligger til grunn for planprosjektet. Hvordan planprosjektet faktisk forløp, og vår analyse av forløpets betydning for måloppnåelsen, beskrives i kapitlene 5 og 6.

Det som er nytt i dette prosjektet, er knyttet til en forholdsvis avgrenset fase av prosjektplanleggingen for den nye vegstrekningen E18 Dørdal-Grimstad, men som vil være av stor betydning for både kvaliteten på vegløsningen (hvor skal den gå, hvor vil på- og avkjøringene ligge, hvilken kapasitet får den) og for aksepten av løsningene blant så vidt mange kommuner. Det nye i prosjektet er måten kommunedelplanprosjektet gjennomføres på, og hvor det er tre sentrale forhold som er utradisjonelle: 1) Nye Veier, gjennom sitt mandat setter samfunnsøkonomisk lønnsomhet i førersetet i dette prosjektet, 2) Nye Veier, som er en ny aktør på området, skulle ha fullt ansvar for alle delene av planprosessen i samarbeid med berørte kommuner, 3) Åtte kommuner har vedtatt at de vil delta i interkommunalt plansamarbeid for strekningene E18 Dørdal-Tvedestrand og E18 Arendal-Grimstad. Ambisjonen var en mer effektiv prosess med større grad av enighet og helhetlig perspektiv. Samtidig skulle planprosjektet bidra til å sette *en ny standard for vegplanlegging* i Norge ved å legge til rette for å realisere et samfunnsøkonomisk lønnsomt, et innovativt og fremtidsrettet vegprosjekt gjennom en fulldigital planprosess, og ved å utfordre tradisjonelle rutiner. De viktigste elementene i programteorien forstår vi som at:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal prioriteres, som er gitt gjennom Nye Veiers mandat og som er det viktigste kriterium i deres porteføljestyring
- Nye Veier vil gjennomføre planprosjektet på en effektiv måte ved å engasjere rådgivere i en fremskutt rolle og i form av en Best Value Procurement kontrakt
- Valg av en interkommunal planmodell, etter plan- og bygningslovens kap 9-3, skal bidra til en felles kommunedelplan for alle involverte kommuner
- Anvendelse av digitale verktøy, skal bidra til å realisere et samfunnsøkonomisk lønnsomt, innovativt og fremtidsrettet vegprosjekt.

4.2 Ideer og tenkningen bak programteorien

Under beskriver vi ideer og tenkningen som ligger til grunn for programteorien.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet Som beskrevet innledningsvis, er dette et forsøk hvor Nye Veier gis ansvar for å utarbeide og legge frem forslag til planprogram og kommunedelplan for E18 Dørdal-Grimstad. Tildelingen hadde som formål å utvikle en kommunedelplan med et tydeligere fokus på

samfunnsøkonomisk lønnsomhet og høyere kostnadseffektivitet enn ved en konvensjonell prosess som vanligvis benyttes av Statens vegvesen, iht. Samferdselsdepartementets intensjon med opprettelsen av Nye Veier. I tillegg skulle disse uttrykte fokusområdene introduseres allerede tidlig i planprosessen (Meld. St. 25 2014-2015).

Ved oppstart av prosjektet var de overordnede samfunnsmålene for prosjektet klare; å utvikle en korridor som muliggjør et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, binde sammen regionene, og føre til redusert reisetid og økt trafiksikkerhet. I tillegg skulle effektmål og resultatmål utvikles i dialog mellom Nye Veier, valgt rådgiver, styret og styringsgruppa¹¹.

Sammenlignet med Statens vegvesen har Nye Veier et annet handlingsrom i forhold til Statens vegvesens prosjekter, som i hovedsak innebærer andre budsjettmessige betingelser med økt forutsigbarhet gjennom porteføljestyring innen gitte økonomiske rammer. Dette innebærer også at de har anledning til å prioritere rekkefølgen på de vegstrekninger som skal bygges ut innenfor porteføljen, etter kriterier som samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette gir Nye Veier en betydelig maktposisjon i forhold til de kommuner (og andre) som er interessenter i de konkrete vegprosjektene. Beslutningsmyndigheten for rekkefølgen er i realiteten flyttet fra Stortinget til Nye Veier. Erfaring tilsier at vegprosjekter som ikke blir høyt prioritert, blir utsatt enda lenger eller helt skrinlagt. Derfor er det avgjørende viktig for kommunene at vegstrekningene "deres" skal bli høyt prioritert, for at de i det hele tatt skal bygges ut. Beslutningskriteriet, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er også transparent, slik at kommunene vet nøyaktig hvilket kriterium de må forholde seg til i spørsmål om lokale krav til trasé, kryss og andre kvaliteter. Samtidig må Nye Veier forholde seg til de vanlige rammer som ligger til grunn i det norske plansystemet. Hvordan de har valgt å organisere og gjennomføre prosjektet er mye opp til de selv, hvor deres valg av organisering beskrives nærmere under de neste punkt.

Engasjement av rådgivere i en fremskutt rolle – ved bruk av en Best Value Procurement kontrakt

En av tankene bak Nye Veier er at den skal være en slank og smidig organisasjon, som betyr at de har begrenset kapasitet til å utføre oppgaver selv, i form av utarbeidelse av planforslag. Siden det ligger i deres mandat å være nytenkende, ble det tidlig besluttet av ledelsen i Nye Veier at de ønsket å bruke BVP-modellen ved kontrahering av rådgivere. Dette innebærer at rådgiverne sitter i førersetet og har ansvar for å gjennomføre både planprosessen, den tekniske planleggingen og utarbeide planforslaget. Best Value Procurement er som nevnt en metode for innkjøp og prosjektstyring med vektlegging av tilbydernes evne til å håndtere risiko etter oppdragsgivers kriterier. Dette var en fastpriskontrakt for et planprosjekt, som ikke har vært vanlig å bruke i planprosjekter før, og det var en ny kontraktsform både for Nye Veier og rådgiverne. Det går frem at Nye Veier hadde en forventning om at det skulle være greit å bruke en slik anskaffelsesmodell, så lenge de var tydelige på hvilken sluttleveranser de ønsket. Samtidig er det lite spesifisert i en BVP-kontrakt hvilke aktiviteter og delleveranser prosjektet inneholder.

Sentrale aktører i Nye Veier begrunnet valg av BVP ut fra flere forhold som: at det var interessant å teste ut BVP på et planleggingsprosjekt siden de anvendte det med gode resultater i byggefasen, de ble oppfordret av Difi til å teste ut BVP, og de anså den egnet ut fra egen forretningsmodell, hvor betydelig ansvar ble lagt over på leverandøren som hadde ekspertkompetansen. Ikke minst var tenkningen at valg av de fremste rådgiverne innen vegplanlegging og planprosesser ville gi en solid plattform for å oppnå de mål som var satt for planprosjektet. Kontrakten var en fastpriskontrakt (basert på NS 8401) som gjaldt frem til juni 2019, og hvor arbeid utover denne fasen var basert på timekontrakt. Oppsummert kan en si at Nye Veier og rådgivers rollefordeling var planlagt som følger:

¹¹ Presentasjon av prosjektet E18 Dørdal Grimstad på oppstartsmøtet med politisk og administrativ ledelse i berørte kommuner og fylkeskommuner på Brokelandsheia 1.3.2018.

Nye Veier var prosjekteier for planprosjektet, hvor en intern prosjektgruppe skulle ha ansvar for overordnet oppfølging av de engasjerte rådgiverne og planprosjektet (tid-kost-kvalitet) og rådgiverne skulle ha ansvar både for gjennomføring av selve planprosessen og utarbeidelse av et planforslag av høy planfaglig kvalitet.

Interkommunalt plansamarbeid

Fylkeskommunen i Aust-Agder hadde lenge vært opptatt av å finne løsninger for å oppnå raskere planprosesser. Før planprosessen for strekningen E18 Dørdal - Grimstad ble initiert, var fylkeskommunen i dialog med Nye Veier om planprosessen. Tidsbruk i kommunale planprosesser var da et viktig tema. Dialogen endte med et bredt møte våren 2017, mellom Aust-Agder fylkeskommune, Nye Veier og de kommunene dagens E18 gikk gjennom. Interkommunal planprosess var på det tidspunktet ikke vurdert som planmodell. Aust-Agder fylkeskommune og Nye Veier diskuterte mulighetene for parallell igangsetting av anleggsarbeider på strekningen Grimstad – Arendal og samtidig planprosess på resten av strekningen. Fylkeskommunen ville gjerne anvende plan- og bygningslovens åpning for interkommunal planprosess, men fant ingen eksempler på prosjekter i samme størrelsesorden, som hadde anvendt dette.

Fylkeskommunen foreslo å organisere planprosessen som interkommunalt plansamarbeid, noe kommunene støttet og Nye Veier gikk inn for. Argumenter som ble lagt til grunn for valget var flere. Mange mente at IKP ville gi god forankring lokalt, at både kommunene og fylkeskommunene ville få større innflytelse på innretning og utforming av planen, og at det ville være den beste løsningen for regionen gjennom bedre lokal og regional forankring parallelt. Dessuten var det et argument at man hadde større forventninger om å få en felles kommunedelplan i mål. Responsen ble sjekket ut gjennom et uformelt møte der fylkeskommunen inviterte de berørte ordførerne og administrative personer. De ulike alternative plangjennomføringsmodellene ble gjennomgått. Responsen var umiddelbart positiv fra kommunene sin side, og Nye Veier var åpne. Det gikk kort tid før man konkluderte med å velge denne løsningen. Nye Veier hadde da enda ikke fått myndighet fra Statens vegvesen til å tre inn i planleggingsrollen, noe de fikk i mars 2018. Fylkeskommunens erfaring fra saksbehandling av plansaken for E18-parsellen Tvedestrand – Arendal, var en av grunnene for at man ønsket å sikre bedre lokal forankring nå. Der opplevde man at det ble bygget noe annet enn det som ble regulert, og at det viste seg at det var store avvik. Blandende erfaringer, kompromisser og motsetninger var litt av bakteppet for valget for plangjennomføringsmodell i dette prosjektet.

Digitale verktøy

Fra mandatet til planprosjektet (Nye Veier, 30.11.17) uttrykkes det klart at Nye Veier har ambisjon om å sette en ny standard for vegprosjekter. Blant annet gjennom en fulldigital planprosess, og ved å utfordre tradisjonelle rutiner. I prosjektet ønsket man blant annet å ta i bruk en ny digital medvirkningsportal, som det var knyttet høye forventninger til, slik det ble uttrykt av direktør for planprosesser i sitatet under:

Medvirkningsportalene er ment å gjøre det lett å komme i kontakt og gi tilbakemeldinger. De er både informasjonskanaler til publikum og en lyttepost for oss. Vi håper dette vil gi medvirkningsprosesser en merverdi som setter spor og skaper enda bedre prosesser. Terskelen for å gi tilbakemeldinger er mye lavere med dette verktøyet. (Direktør for planprosesser og samfunnskontakt, Nye Veier, 2018)

4.3 Planprosjektets programteori

Figur 11 illustrerer programteorien for planprosjektet ved oppstart av planprosjektfasen. Den tar utgangspunkt i målstrukturen for vegprosjektet generelt og målene for planprosjektet spesielt. Mål på ulike nivå og andre viktige forutsetninger er fremstilt som bokser med påvirkningspiler mellom. I et komplekst prosjekt henger det meste sammen med det meste, men vi har reservert pilene til å beskrive

deler. I tillegg har vi tatt inn elementer fra Nye Veiers mandat for planprosjektet og en del viktige momenter fra hvordan de har satt i gang prosjektet. Bokser med blå kanter er øverst i utfalls- eller målhierarkiet (de er ikke forutsetninger for å bidra til mål høyere i hierarkiet). Bokser med turkise kanter antar vi er nøkkelelementer for å forstå hva som skjer. Vi har valgt ut disse fordi det er her prosjektet og Nye Veiers mandat skiller seg sterkest fra tidligere tilsvarende prosjekter. Alle de formulerte målene for prosjektet står i den høyre halvdel av figuren. Øverst til venstre i figuren (under tegnforklaringen) står de aktiviteter og tiltak som Nye Veier har satt i gang for å nå målene. Nederst til venstre er det også tegnet inn en del ambisjoner med prosjektet som vi antar har stor betydning. Det viktigste bindeleddet mellom aktiviteter til venstre og mål/utfall til høyre, er kvalitetene ved vegprosjektet, eller mer presist kvalitetene ved valgt korridor eller trasé for den planlagte vegen.

De tre samfunnsmålene er sidestilt i måldokumentasjonen. Ved å følge pilene i diagrammet i ser vi at årsaks-/virkningslogikken etter vår forståelse tilsier at de sektorpolitiske mål (S1) er overordnet, at redusert reisetid Dørdal/Grimstad (E6) er nøkkelen til økt verdiskaping i regionen, og at redusert utbyggingskostnad (R3) er nøkkelen til et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt (S3). Vedtatt kommunedelplan i de åtte berørte kommunene (R1) er naturligvis et obligatorisk passeringspunkt. Derfor må vegen også ha kvaliteter som gjør at den blir akseptert hos alle kommunestyrene. Vi har riktignok stiplet sammenhengen mellom et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt og de sektorpolitiske målene. Verdiskapingslogikken i Nasjonal transportplan er at de ferdige vegene skal utløse verdiskaping, men ikke nødvendigvis at all vegbygging skal være samfunnsøkonomisk lønnsom når også utbyggingskostnaden tas med i betraktning. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har mer en karakter av å være et (underutnyttet) prioriteringskriterium for det enkelte vegprosjektet. Slik sett kunne vi like gjerne ha tegnet S3-boksen med blå kanter (og ikke bare turkise), altså som et mål i seg selv. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er da også en av hovedbegrunnelsene for å opprette Nye Veier. Det store spørsmålet er om de utradisjonelle grepene som Nye Veier gjør, nemlig å:

- velge en interkommunal planprosess
- organisere planarbeidet etter en Best Value Procurement-modell (med rådgivere i en fremskutt rolle)
- full-digitalisere prosessen
- gjøre bruk av sin mulighet til å prioritere vegstreknings etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet

faktisk vil bidra til de tilsiktede virkninger. Ifølge logikken vil dette frembringe de nødvendige utfall som i første rekke gjelder:

- redusert kostnad
- redusert reisetid.

Dette er to mål som ikke nødvendigvis er enkle å forene. Dernest forventes det også en

- betydelig redusert planprosesstid (i figurens venstre kant).

Redusert planprosesstid er ikke nødvendig for å tilfredsstille de øvrige nøkkelpunktene. Hastverk kan redusere kvaliteten på både planprosessen og vegprosjektet, så hvorfor er det viktig å redusere planprosesstiden? Vedtatte kommunedelplaner (R1) er formulert med en tidsfrist, men hvorfor? Svaret ligger i ambisjonen om å etablere en ny standard for vegplanlegging i Norge (nederst til venstre). Dersom de utradisjonelle grepene skal danne mønster for en slik ny de facto standard, med Nye Veiers bumerke på, er det nettopp kombinasjonen av:

- betydelig redusert planprosesstid
- opprettholdt kvalitet i planprosess
- et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt

Dette kan overbevise andre – i siste instans Stortinget – om at dette er den nye vegen å gå innen vegplanlegging i Norge.

5 Gjennomføringen av planprosjektet

Formålet med dette kapittelet er å belyse den andre problemstillingen i følgeforskningen:

- Hvordan har programteorien kommet til uttrykk og gjort seg gjeldende i gjennomføringen av planprosjektet?

Dette gjør vi gjennom å presentere empirisk materiale og analyser av prosjektgjennomføringen. I kapittel 5.1 beskriver vi prosjektets målsetninger, organiseringen og roller, samarbeidsarenaer og hvilke digitale verktøy som er anvendt i prosjektgjennomføringen. I kapittel 5.2 beskriver vi prosjektgjennomføringen basert på hovedfasene i planprosjektet. I kapittel 5.3 presenterer vi de ulike aktørenes erfaringer fra planprosessen og oppsummerer hva de opplever som viktige utfordringer og suksessfaktorer ved gjennomføringen.

5.1 Prosjektets mål, aktører og organisering

Mål på ulike nivå. Målsettingene i prosjektet gjenspeiler de målene regjeringen har satt gjennom Nasjonal transportplan, blant annet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, utvikling av bo- og arbeidsmarkedet (regionalt fokus i prosjektet), redusere transportulykker, bedre fremkommelighet.

Planprosjektet definerte selv effektmål og resultatmål, basert på et grunnlag som var utarbeidet av Nye Veier. Det ble gjennomført en prosess mellom Nye Veier og det interkommunale plan-samarbeidet hvor man kom frem til omforente mål som styret i det interkommunale plansamarbeidet ga sin tilslutning til i møtet 18.06.2018. Målene ble noe justert ved fastsetting av planprogram i det interkommunale styret den 23.01.2019. Tabell 14 viser en oversikt over de vedtatte målsettingene for prosjektet, med formuler av samfunns mål, effektmål og resultatmål..

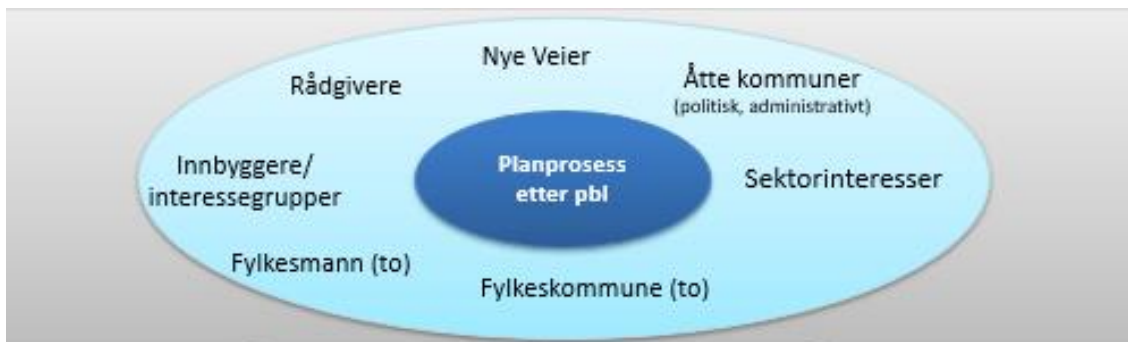
Tabell 14. Oversikt over målformuleringer for E18 Dørdal-Grimstad, slik de ble forankret gjennom målformuleringsprosessen i det interkommunale plansamarbeidet.

Mål	Målformulering
Samfunns mål	<ol style="list-style-type: none">1. Planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad skal bidra til at de sektorpolitiske målene i NTP 2018-29 nås2. Planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad skal skape et transportsystem som er sikkert og fremmer verdiskapning i regionen ved å binde sammen bo- og arbeidsmarked3. Planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad skal legge til rette for at det nye transportsystemet for strekningen E18 Dørdal-Grimstad blir samfunnsøkonomisk lønnsomt
Effektmål	Denne kommuneplanen skal muliggjøre: <ol style="list-style-type: none">1. økt verdiskapning i regionen, gjennom økt mobilitet i berørte bo- og arbeidsmarkeder, med minimum 15 % av investeringskostnadene fra åpningsåret i forhold til Nullvegnettet.2. et transportsystem som samlet sett bedrer trafiksikkerheten med minst 15 færre skadde og drepte per år i forhold til Nullvegnettet i åpningsåret.3. et transportsystem som samlet sett minimaliserer belastningen på ytre miljø. Herunder minimaliserer nedbygging av dyrka mark.4. et transportsystem som samlet sett forbedrer fremkommeligheten i berørte bo- og arbeidsmarkeder, og legger til rette for økt kollektivbruk5. et transportsystem som reduserer negative ringvirkninger for trafiksikkerhet og fremkommelighet på øvrig vegnett.6. mer enn 20 minutters reduksjon i reisetid på ny E18 mellom Dørdal og Grimstad i forhold til Nullvegnettet målt fra åpningsåret
Resultatmål	Denne kommunedelplanen og prosessen skal muliggjøre: <ol style="list-style-type: none">1. vedtatte kommunedelplaner i alle kommunene i løpet av august 20192. at minst 75 % av svarene i spørreundersøkelsen 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, ansvarsbevisst, inkluderende og gitt mulighet for medvirkning for alle interessentgruppene.3. redusert utbyggingskostnader målt i 2020-kroner fra null-estimatet i <i>Meld. St. 25: På Rett vei</i>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

Det er interessant å merke seg at to av resultatmålene går direkte på planprosessen; at kommunedelplanene skal vedtas i alle kommunene i løpet av august 2019 og at 75 prosent av svarene i spørreundersøkelsen om planprosessen betegner den som god, målt når planprosessen er avsluttet med vedtatt kommunedelplan (pkt. 1 og 2 under resultatmål). I tillegg til disse felles målformuleringene som lå til grunn for plansamarbeidet hadde kommunene mer eller mindre eksplisitt uttrykte lokale mål.

Aktørene i det interkommunale plansamarbeidet

Figur 12 viser en oversikt over aktørene som var representert i den interkommunale planprosessen. Plan og bygningsloven stiller krav til planprosesser, som må ivaretas på de ulike forvaltningsnivåene, og som reflekteres i det ansvar de har i planprosess.



Figur 12. Aktører i det interkommunale plansamarbeidet.

Som en introduksjon til analyse av den interkommunale planprosessen oppsummerer vi de ulike aktørenes ansvarsområder i Tabell 15. Dette er knyttet til rollen deres i det interkommunale plansamarbeidet og hvilke oppgaver det var forventet at de utførte.

Tabell 15. Aktører i det interkommunale plansamarbeidet etter PBL og deres ansvarsområde.

Aktør	Ansvarsområde
Nye Veier	Prosjekteier og ansvarlig som forslagsstiller for kommunedelplanen for E18 Dørdal-Grimstad
Rådgiver	Ansvar for å utføre planarbeidet på vegne av prosjekteier. I hht. BVP-kontrakten har de totalansvar for: <ul style="list-style-type: none"> gjennomføring av planprosessen (inkl. medvirkning, høringer) utarbeidelse av planforslag som beslutningsgrunnlag i kommunene
Kommunen, politisk	<p>Bystyre/kommunestyre</p> <ul style="list-style-type: none"> Behandler og vedtar planforslag, kommunedelplan Vedtar deltagelse og organisering av IKS etter PBL og gir fullmakter: <ul style="list-style-type: none"> Fullmakt til styre-representant i IKS, som var ordfører/ varaordfører <p>Politisk ledelse/ ordfører</p> <ul style="list-style-type: none"> Representerer kommunen i styret i IKP, med følgende fullmakt: <ul style="list-style-type: none"> Vedtar at planprogram skal legges ut til off. ettersyn, høringer Vedtar planprogram Gir anbefalinger til beslutningsorganer vedrørende planforslaget og områder som berører egen kommune (kommune/bystyrene) Ansvar for å ivareta kommunens egne interesser i IKP og ovenfor forslagstiller Ansvar for den helhetlige plan på tvers av kommunene gjennom mandat for IKPS og "enighetsprinsippet"
Kommune administrasjon	<ul style="list-style-type: none"> Saksbehandling og forberedelse av saker for politisk behandling og offentlig ettersyn/høringer Utarbeider faglig kunnskapsgrunnlag undervegs i prosessen Representert i plankoordineringsgruppen i IKP
Plankoordinator	Administrator og sekretær for IKP – stillingen ble opprettet av fylkeskommunen og kommunene. En delvis frittstående rolle som fungerte som et bindeledd mellom de individuelle kommunene, fylkeskommune, plankoordineringsgruppen, og prosjektledelsen i Nye Veier med rådgiveren ^{12, 13} . <ul style="list-style-type: none"> Sekretær/ ansvar for saksfremlegg/informasjon for plankoordineringsgruppen
Fylkesmannen	Innsigelsesmyndighet som ivaretar nasjonale interesser og planer på ulike områder. iht. fylkesmannsinstruksen skal de være et redskap for sentrale myndigheter overfor fylket, og samtidig formidle fylkets behov overfor sentrale myndigheter. Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket, og den overordnede oppgaven er å arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp. Samtidig skal embetet virke til gagn og beste for fylket og ta nødvendige initiativ.
Fylkeskommunen	Innsigelsesmyndighet, som ivaretar interesser/hensyn på regionalt nivå. Er regional planmyndighet, med fylkestinget som det øverste politiske styringsorgan. Politisk ansvar kan delegeres til fylkesutvalget, og det praktiske arbeidet kan overlates til fylkesadministrasjonen. Det ligger under regional planmyndighet sitt ansvar å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver
Jernbaneverket	Innsigelsesmyndighet, ivaretar statlige hensyn/interesser innen jernbanesektoren
Innbyggere og interessegrupper	Medvirkning sikres ved lovpålagte høringer og muligheter for innspill i ulike faser av planprosessen

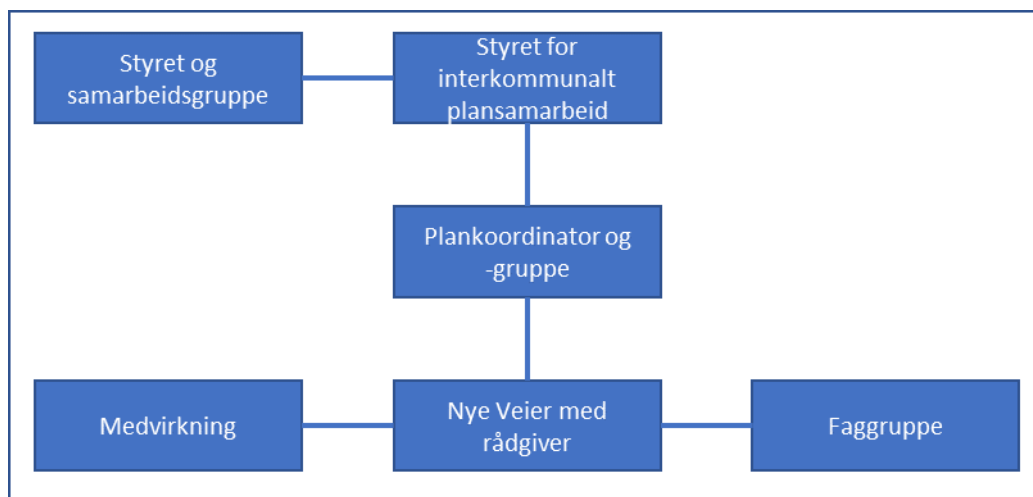
Ansvarsområdene ble ivaretatt gjennom aktørenes roller i planprosjektet.

Organisering av planprosjektet

Organisasjons-strukturen ble lagt opp som et interkommunalt plansamarbeid, i henhold til plan- og bygningsloven kap. 9-3. Figur 13 viser organisasjonsstrukturen slik den opprinnelig var tenkt, men som etter hvert ble noe endret, som fremgår i Figur 13. Organiseringen slik den ble og endringene av den opprinnelige strukturen beskrives under.

¹² <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/447742/dokumenter/0>, lest 30.08.2018

¹³ <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/447742/dokumenter/1>, lest 30.08.2018



Figur 13. Organisasjonskartet for det interkommunale planprosjektet – opprinnelig tenkt organisering (Nye Veier, 2018 d).

Styret for interkommunalt plansamarbeid hadde en sentral funksjon i det interkommunale plansamarbeidet. Det besto av ordførerne¹⁴ i de samarbeidende kommunene. Styrets oppgaver var å ta beslutninger, å være et politisk planutvalg, å legge ut planprogram og kommunedelplan på høring og fastsette planprogram (Nye Veier, 2018d). Prosessen med politisk behandling og vedtak i de respektive kommunene skulle ivaretas av styret som dermed fungerte som et satellitt-planutvalg for nye E18 på vegne av kommunene.

Beslutningsstrukturen og ansvarsfordelingen mellom styret i det interkommunale samarbeidet og bystyrene/kommunestyrene i de enkelte kommunene er vist i Figur 15. I henhold til plan- og bygningsloven, er det den enkelte kommune ved kommune- eller bystyret som vedtar planen. Som figuren viser, vedtok kommune- og bystyrene at de ville delta i et interkommunalt plansamarbeid og videre hvilke fullmakter deres representant i styret for det interkommunale plansamarbeidet skulle ha. Styret fikk fullmakt til å vedta at planprogrammet skulle legges ut på høring, fastsettelse av planprogram og å legge kommunedelplanen på høring.¹⁵

Styret og samarbeidsgruppen skulle drøfte saker før de ble behandlet formelt, gi anbefalinger til de formelle organene (fylkesting, kommune- og bystyrene), behandle og gi råd i saker fra plankoordineringsgruppen og ha ansvar for den formelle behandlingen (Nye Veier, 2018d). Samarbeidsgruppen besto av fylkeskommunene ved utvalgsledere samferdsel, fylkesordfører i de to berørte fylkene, fylkesmannen (to), Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. Det var tenkt at også direktør for planprosesser i Nye Veier skulle være medlem av gruppen (Nye Veier, 2018d). I praksis ble det ikke slik, da Nye Veier ikke ble invitert til møtene. Informanter fra kommunene begrunnet dette med at det var ønskelig å ha en møtarena hvor de kunne samles og ha en åpen dialog seg imellom, med søkelys på egne behov og forberede saker uten at prosjekteier var til stede.

¹⁴ Styret i det interkommunale plansamarbeidet bestod av ordførerne fra de berørte kommunene, med unntak av en kommune som var representert ved varaordfører. Når vi i teksten refererer til ordførerne, omfatter dette også den ene representanten i styret som er varaordfører.

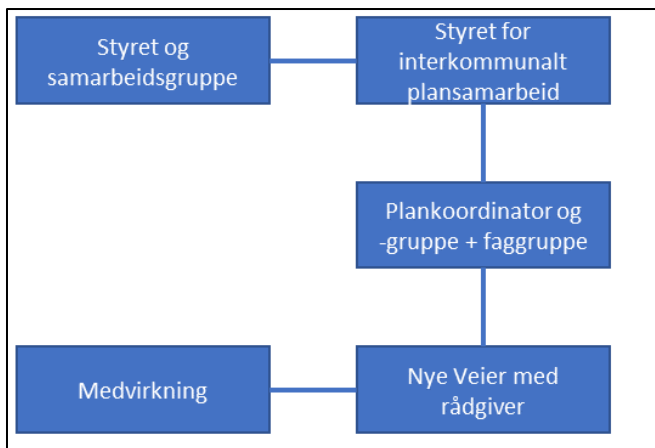
¹⁵ <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/politisk-motekalender-saksdokumenter/#se:mote/moteid:447742/utvalgid:201687->

Plankoordineringsgruppen besto av representanter for de samarbeidende kommunenes planfaglige administrasjon, og var tenkt som en arbeidsgruppe for interkommunale planfaglige problemstillinger. Den skulle legge frem saker for styret og samarbeidsgruppen, ha ansvar for faglig innhold i saker de la frem, koordinere gjennomføringen av politisk behandling, foreslå fremdriftsplan for den formelle behandlingen, behandle og gi råd i saker som styret og samarbeidsgruppen behandlet (Nye Veier, 2018d). Etter hvert ble det slik at offentlige representanter for innsigelsesmyndigheter deltok i plankoordineringsgruppen, ved at den opprinnelige (tenkte) Faggruppen ble en del av Plankoordineringsgruppen. Faggruppen var tenkt å skulle knyttes til prosjektet ved behov, men ble en del av plankoordineringsgruppen, som dermed inkluderte fagfolk fra de to Fylkesmannsembetene (Agder og Vestfold og Telemark), Aust-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Statens vegvesen, NVE og Jernbaneverket. Det ble også åpnet opp for at styret fikk være med i møtene som observatører med talerett.

Medvirkning er synliggjort i organisasjonskartet som en egen boks, og omfatter alle interessegrupper og innbyggere som blir berørt av prosjektet, og som skal ha mulighet til å bli hørt og komme med innspill i henhold til plan- og bygningsloven. Det var lagt opp til tidlig medvirkning både ved informasjonsmøter/folkemøter og ved anvendelse av en ny digital medvirkningsportal.

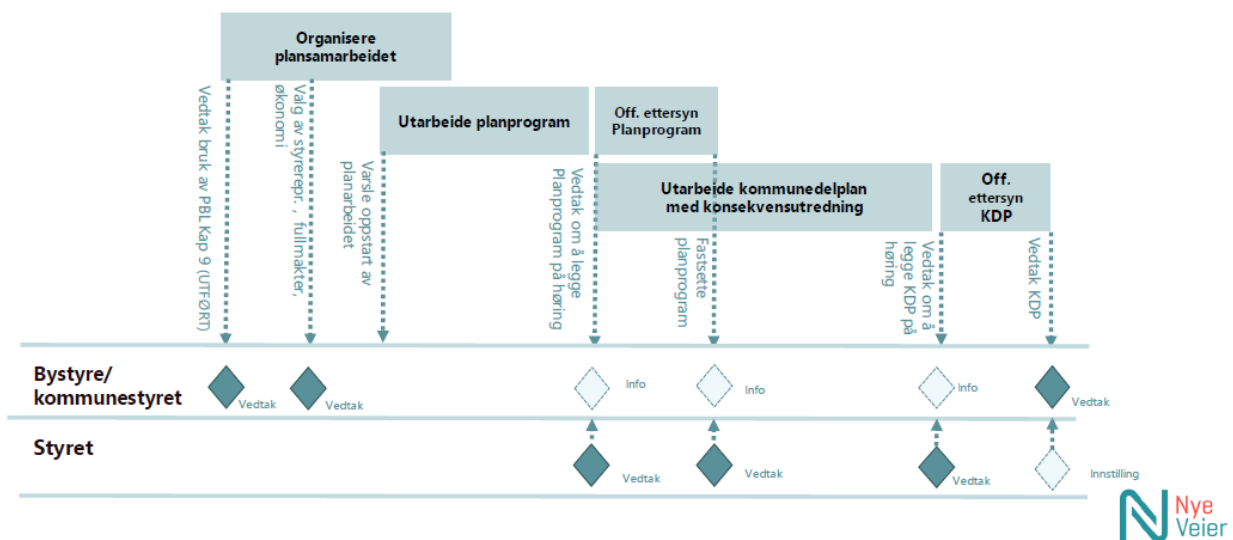
Nye Veier, som prosjekteier for planprosjektet, hadde ansvar for at det ble gjennomført en planprosess for utarbeiding av en kommunedelplan, som kommunestyrene i de enkelte kommunene skulle vedta. Det innebar å legge frem: faglige utredninger, grunnlag for nødvendige avklaringer og plandokumenter for drøfting og behandling i det interkommunale plansamarbeidet. De engasjerte rådgivere som utfører arbeidet på vegne av prosjekteier (Nye Veier, 2019b). Nye Veier organiserte prosjektet internt med en ansvarlig prosjekteier (direktør for planlegging og kommunikasjon) og en prosjektgruppe ledet av en prosjektleder med to-tre prosjektmedlemmer. Disse hadde lang erfaring fra vegsektoren både innen prosjektledelse, planlegging og prosjektering av vegprosjekter. I tillegg var en intern medierådgiver tett koblet på prosjektet. Nye Veier valgte som tidligere sagt en prosjektstrategi hvor de engasjerte eksterne rådgivere i en sentral og styrende rolle gjennom Best Value Procurement-modellen.

Ansvarfordeling mellom Nye Veier og rådgiver. Rollen og ansvaret til Nye Veiers prosjektgruppe var en overordnet oppfølging av planprosjektet og rådgiverne, mens rådgiverne hadde ansvar for kontroll, styring og det faglige innholdet i planarbeidet frem til planforslaget ble lagt frem til vedtak. Tidlig i prosjektet ble det tydelig at dette var en uvant rollefordeling for begge parter. Flere ansatte i Nye Veier har tidligere arbeidet i eller for Statens vegvesen og er vant til deres metodikk og planstyringsmodeller, hvor de som oppdragsgiver leder både den formelle organiseringen og det faglige arbeidet i prosjektet. Rådgiver var også mest vant til å jobbe for Statens vegvesen, med langt tettere styring i sin faglige innsats. Her skulle rådgiver stå for den faglige styringen og det faglige arbeidet selv.



Figur 14 Oversikt over det interkommunale plansamarbeidsprosjektets faktiske organisering (justert i forhold til Nye Veier, 2018d).

Figur 14 viser den faktiske organisasjonsstrukturen slik den ble og som er beskrevet over. Endringene innebar oppsummert at Faggruppen ble en del av Plankoordineringsgruppen. I tillegg ble plankoordineringsmøtene åpnet opp for at også ordførerne i styret kunne delta som observatører med talerett. Til slutt innebar endringen at Nye Veier ikke var representert i Samarbeidsgruppen. Figur 15 viser de politiske beslutningsprosessene i planprosjektet, hvor det går frem at styret i det interkommunale plansamarbeidet har fått fullmakt til å fatte vedtak på vegne av kommune-/bystyrene.

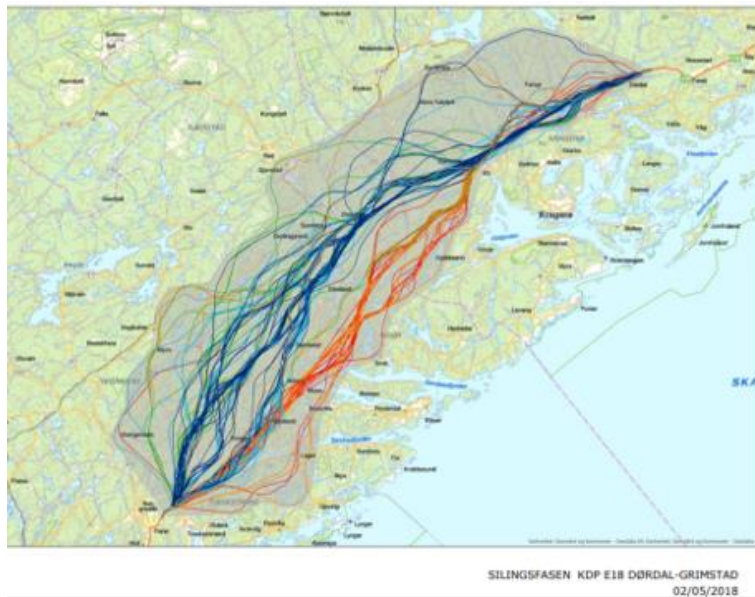


Figur 15. Beslutningsprosesser i prosjektet E18 Dørdal – Grimstad. (Nye Veier, presentasjon Brokelandsheia 1.3.2018)

Digitale verktøy i planprosessen

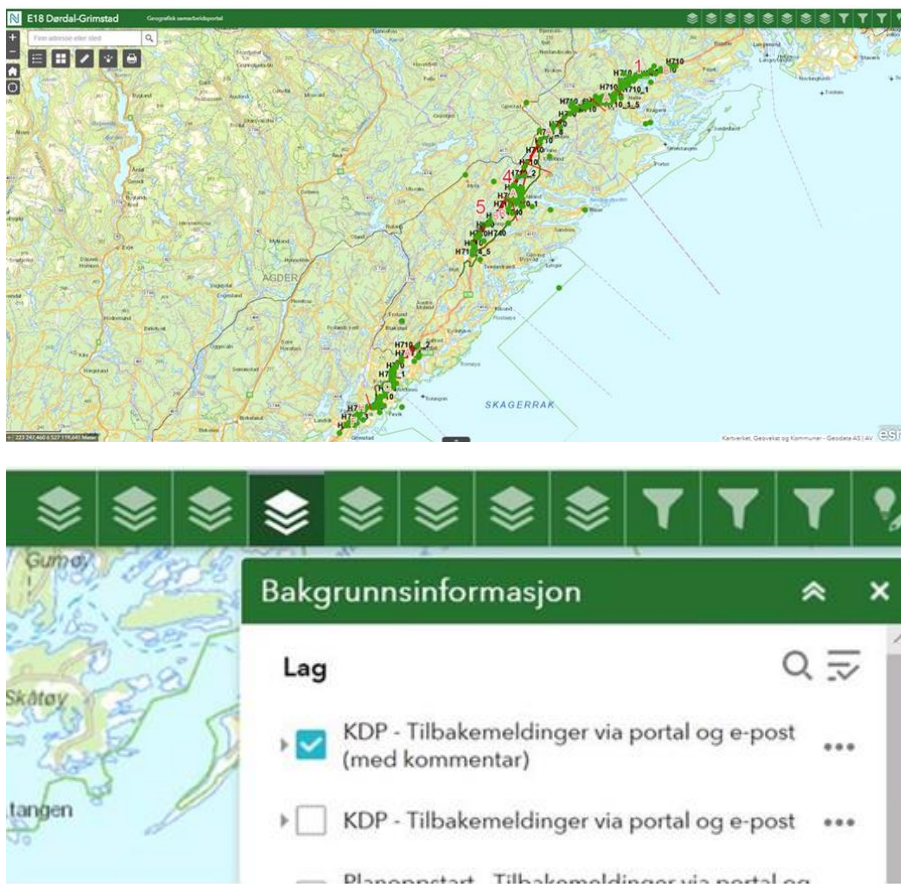
Prosjektet la opp til å anvende digitale verktøy knyttet til flere områder av planprosessen.

Trimble-Quantm er et verktøy for å finne korridorer i en tidlig fase av et vegprosjekt, men også til å optimalisere en linje i en senere fase. Programmet kombinerer GIS-data, geometriske parametere og kostnader på veielementene: Bruer, tunneler og vei i dagen. Dette var i hovedsak et verktøy for rådgiverne, men med et visuelt grensesnitt som gir andre aktørgrupper et bilde på hvordan korridorer og linjer blir plassert i landskapet.



Figur 16 Viser åpent korridorsøk ved bruk av Trimble-Quantm på strekningen Dørdal-Tvedestrand med over 100 alternativer i silingsfasen KDP Dørdal-Grimstad. Farger angir foreløpige kostnader. Kilde: Rambøll og Asplan-Viak (02.05.18).

Digital kartinnsynsløsning er en GIS-basert samarbeidsportal, som ga alle aktører som er involvert i planprosessen kontinuerlig tilgang til oppdaterte vurderinger, analyser, plan- og profiltegninger. Det ga samtidig aktørene i det interkommunale plansamarbeidet mulighet til direkte tilbakemeldinger via portalen eller e-post, slik det er vist i figur 17.



Figur 17. Skjermbilde av den digitale kartinnsynsløsning som fungerer som en samarbeidsportal for de involverte i det interkommunale plansamarbeidet. Kilde: Nye veier.

Den digitale medvirkningsportalen fungerer slik at innbyggere kan gå inn på internettet og få opp en digital modell av vegtraseen lagt inn i landskapet. De kan da legge inn kommentarer og innspill til planprosjektet. Samtidig kan man velge om kommentarene skal være synlig for alle eller bare for Nye Veier og rådgiverne.



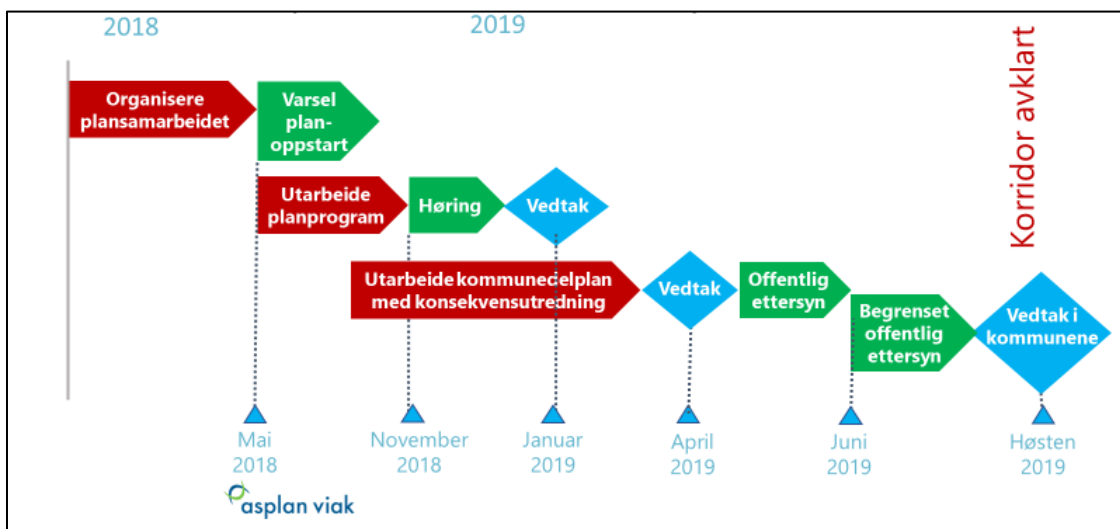
Figur 18. Skjermbilde for Medvirkningsportalen for E18 Dørdal-Grimstad. Kilde: Nye veiers hjemmeside.

5.2 Prosjektgjennomføringen fra oppstart til ferdigstilling

Faser i planprosjektet

For store statlige samferdselsprosjekter har vi tidligere vist til de overordnede generiske fasene hvor planlegging etter plan- og bygningsloven tidsmessig utgjør den mest omfattende planleggingsfasen. Utarbeidelse av kommunedelplan inkludert planprogram utgjør tidsmessig ofte den lengste planfasen og hvor det er mange aktører som må involveres og bli enige for å få en kommunedelplan på plass. I utgangspunktet var planprosjektet for E18 Dørdal-Grimstad planlagt ut fra en tidsramme på ett år og tre måneder, med oppstart i mars 2018 og med mål om politisk vedtak i kommunene før sommeren 2019. For den politiske ledelse i kommunene var det viktig at vedtak ble gjort før eventuelt skifte i den politiske ledelse etter kommunevalget 14. september 2019, som kunne bidra til å forsinke prosessene.

Planprosessen for kommunedelplanen omfatter ulike faser, aktiviteter og beslutningspunkter, og som er forankret i plan og bygningsloven. I dette kapittel beskriver vi planprosessen for E18 Dørdal-Grimstad basert på det empiriske datamaterialet og i henhold til faseinndelingen som er benyttet i prosjektet. Fokus er på sentrale aktiviteter og aktører som har deltatt i planprosessen. Figuren under viser fasene og fremdriften av prosjektet.



Figur 19. Fremdriftsplan for kommunedelplan, som ble noe justert i forhold til opprinnelig fremdriftsplan.

Gjennomføringen av kommunedelplanen inkludert planprogrammet tok ett år og 7 måneder, formell oppstart var 1. mars 2018 og endelig vedtak i alle kommuner var på plass 15. oktober 2019. Sammenlignet med gjennomsnittstiden for tilsvarende planfase i store samferdselsprosjekter som er tre år og ti måneder, utgjør dette en betydelig reduksjon av planleggingstiden.

Fremdriftsplanen ble justert to ganger. Det viste seg å bli for kort tid til politisk behandling (justering fra juni til august 2019), og med en siste justering til medio oktober for at alle kommuner skulle greie å få gjennomført vedtak med en realistisk tidsplan.

Tabell 16. Oversikt over de fem sentrale fasene i planprosjektet for planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad. Beslutningspunkter for kommune-/bystyrenivå (grønn) og for styre for det interkommunale plansamarbeidet (gul) er vist.

Fase	Betegnelse	Aktivitet	Tidspunkt
Fase KVVU/KS1 2008/2009	KVVU og KS1	Konseptvalgutredning (KVVU) av strekningen E18 Langangen - Grimstad	2008
		Ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) av strekningen E18 Langangen – Grimstad	2009
Fase I 2016 – mai 2018	Organisere og forberede plansamarbeidet	Nye Veier (NV) tildeles ansvar av Stortinget for planlegging av ny E18 Dørdal – Grimstad	2016
		Forberedende drøftinger: NV/Fylkes-kommunene og kommunene (de sju initiale)	2017
		Vedtak om bruk av interkommunalt plansamarbeid (IKP) som plangjennomføringsmodell (etter pbl) fattet av bystyre-/kommunestyre i syv kommuner	2017
		Rigging av NVs organisasjon, klargjøring for oppstart og utvikling av forslag til målformuleringer	2017
		Etablering av prosjektorganisasjon NV	mars 2018
		Kontrahering av rådgiver med totalansvar ihht. BVP kontrakt	mars 2018
		Vedtak om fullmakter og valg av styrerepresentanter ved etablering av IKP, fattet av kommune-/bystyrene i syv kommuner	mars 2018
		Etablering av IKP, opprettelse og konstituering av styret (IKP) og rekruttering av plankoordinator	mars-april 2018
		Etablering av enighetsprinsipp internt i styret	vår 2018
		Målformulering og forankring av mål	april - juni 2018
		Fase II mai 2018 – januar 2019	Utarbeide planprogram og høring
Åpning av innsynsløsning/kartportal for partene i IKP	mai 2018		
Oppstart informasjon/høring/medvirkning i folkemøter og dialogmøter med organisasjoner, lag, næringsliv mm og åpning av medvirkningsportalen	mai 2018		
Utarbeiding av planprogram med vurdering av eksempellinjer	april–oktober 2018		
Inkludering av Vegårshei kommune i planområdet	sommer 2018		
Vedtak om å legge ut planprogram på høring fattet av styret for det interkommunale plansamarbeidet			
Planprogram – høring	19.10. -15.12.2018		
Åpne informasjons-/folkemøter og dialogmøter med organisasjoner, lag, interesseforeninger, næringsliv mm.	November- desember 2018		
Vedtatt planprogram av styret for det interkommunale plansamarbeidet	23.01.19		
Fase III oktober 2018 - april 2019	Utarbeide kommunedelplan med konsekvensutredning	Utarbeiding av planforslag med planbeskrivelse	oktober 2018 – april 2019
		Konsekvensutredning for nye områder til utbyggingsformål	oktober 2018 – april 2019
		Vedtak om å legge planforslag på høring ved styret for det interkommunale plansamarbeidet	12.09.2019
Fase IV april – august 2019	Offentlig ettersyn	Planforslag Kommunedelplan (KDP) ut på høring	10.04.2019
		Høringsfrist planforslag KDP	28.05.2019
		Gjennomgang innsigelser og ny begrenset høring for et mindre område	juni – august 2019
Fase V juni – oktober 2019	Ferdigstilling med innsigelsesbehandling og vedtak av endelig plan	Innsigelsesbehandling – avklarings- og drøftingsmøter med innsigelsesmyndigheter	juni – september 2019
		Utarbeiding endelig planforslag iht. enighet med innsigelsesmyndigheter og høringsinnspill (pr. 3.9.19)	august- september 2019
		Felles innstilling til planforslag vedtatt av styret for IKP - sendt til politisk behandling i alle åtte kommuner	september– oktober 2019
		Endelig vedtatt kommunedelplan av kommune-/bystyret i alle åtte kommuner for strekningen E18 Dørdal – Grimstad	23.9. – 15.10.2019

Tabell 16 viser en mer detaljert oversikt over aktiviteter knyttet til de forskjellige fasene i det interkommunale plansamarbeidet. I forhold til faseinndelingen i prosjektet har lagt inn KVVU og KS1 for å gi en helhetlig oversikt og vi har innført fase V som en ferdigstillingsfase for å tydeliggjøre de aktiviteter som ble gjennomført i forkant av vedtak som skulle fattes i åtte kommuner.

5.2.1 Fase I organisering og forberedelser

Organiserings- og forberedelsesfasen startet med at Nye Veier (NV) ble tildelt ansvar for planlegging av ny E18 Dørdal – Grimstad av Stortinget i 2016 og ledet videre frem til etablering av prosjektorganisasjonen og det interkommunale plansamarbeidet i perioden mars-april 2018 før oppstart av fase II Utarbeidelse av planprogram.

Etablering av Nye Veiers prosjektorganisasjon og kontrahering av rådgivere

Kontrahering av rådgiverne skjedde gjennom de faser som ligger til grunn for Best Value Procurement-modellen. I fase 0, prekvalifiseringsfasen, ble det sendt ut konkurransegrunnlag. Det ble ikke stilt krav til erfaringer med BVP-metodikken, men derimot erfaringer fra store planprosjekter. Asplan Viak og Rambøll gikk sammen og vant oppdraget. Nye Veier begrunner valg av BVP med at de ønsket å sikre tilstrekkelig faglig kompetanse i prosjektet, men også for å prøve ut en ny modell. Kontrakten var en fastpriskontrakt.

Rådgiverne var i utgangspunktet skeptiske til kontraktsmodellen og at dette var en fastpriskontrakt. Selv om prosjektet hadde mål, som var grunnlag for tilbudet, opplevde rådgiverne fastpriskontrakten som utfordrende. De ble bedt om å skrive en historie i kontraktsdokumentet som ble levert i konkretiseringsfasen. Rådgiverne kommenterte at dette er svært krevende fordi det er prosessen som er viktig, og at den ikke kan beskrives i tilstrekkelig grad fordi planprosesser krever kjennskap og innsikt i lokale problemstillinger, noe rådgiverne ikke nødvendigvis har på forhånd. Samtidig vil beskrivelsen være avgjørende for i hvilken grad man lykkes med prosjektoppdraget, i den grad beskrivelsen er bindende.

Rådgiverne opplevde samtidig at det var flere ting som ikke var klart eller var som forventet da de startet opp arbeidet. De var overrasket over at organiseringen av det interkommunale samarbeidet ikke var på plass, og at det ikke var gjennomført en forankringsprosess mot kommunene. De opplevde at organisasjonen i det interkommunale plansamarbeidet var uforberedt i forhold til både organisering, målprosess og forankring. De ble dermed involvert i målutformingsprosessen med forankring og formulering av mål. Dette var tidkrevende og stjal fokus og ressurser fra andre aktiviteter som de mente var viktige i oppstartfasen.

«Vi trodde plansamarbeidet var på plass, også målene siden de stod i konkurransegrunnlaget». (Sitat fra intervju med rådgiver, om forankring av mål.)

Rådgiver fikk dermed en krevende oppstartsprosess, med andre oppgaver enn de forventet. Videre fremhevet rådgiver at det hadde vært enklere å håndtere dette hvis Nye Veier hadde kommunisert om disse tingene i konkretiseringsfasen, og tilsvarende informert om andre aktiviteter (møter) som Nye Veier hadde forpliktet dem til. Flere uavklarte forhold og forventninger bidro til krevende samarbeidsrelasjoner mellom Nye Veier og rådgiver i tidlig fase av planarbeidet, ved usikkerhet rundt rolleforståelsen til Nye Veier som oppdragsgiver og rådgiver som en ekspert-leverandør som ikke bare skal levere som bestilt, men avgjøre på egen hånd hva som bør leveres.

Initiering og valg av interkommunalt plansamarbeid som modell

Forberedelsene til det interkommunale planprosjektet omfattet etablering av plangjennomføringsmodellen med rigging av organisasjonen basert på plan- og bygningslovens §9 og klargjøring for initiering og oppstart av det interkommunale samarbeidet. I forkant av den formelle oppstarten av det interkommunale plansamarbeidet pågikk flere runder med diskusjoner med de forskjellige myndighetsnivåene. Valg av planmodell, organisering og utvelgelse av plankoordinator, arbeid med målsetting, valg og kontrahering av rådgivere, diskusjoner rundt hvilke kommuner som skulle inkluderes i det interkommunale plansamarbeidet og møter med disse, var aktiviteter som pågikk i de innledende rundene og fortsatte inn i oppstartsfasens tidlige deler. Innledningsvis ble de

kommunene som har dagens E18 innenfor kommunegrensene invitert til det interkommunale plansamarbeidet, bestående av de syv kommunene Bamble, Kragerø, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Arendal og Grimstad. Senere i planarbeidet viste det seg at korridoren kunne komme til å krysse inn i Vegårshei kommune, som så i fase III ble invitert og innlemmet i det interkommunale plansamarbeidet.

Aust-Agder fylkeskommune var initiativtager til etablering av det interkommunalt samarbeidet. De fungerte også som leder av prosessen frem til samarbeidet var etablert og man fikk ansatt en plankoordinator. Selve prosessen for etablering av det interkommunale samarbeidet karakteriseres som vellykket. Utfordringer i den interkommunale planprosessen har primært vært knyttet til kommunenes lokale/individuelle behov, og grensesnittet mellom kommunene.

Plankoordinatoren var i første omgang ment å skulle ha en sekretariatsrolle med ansvar for koordinering og saksfremlegg for plankoordineringsgruppen.

I arbeidet med å rigge den interkommunale samarbeidsmodellen deltok også administrasjonen i den enkelte kommune ved utarbeidelse av saksfremlegg for politisk vedtak. Kommune- og bystyrene gav enkeltvis myndighet til det interkommunale styret representert ved sine ordførere/varaordførere for håndtering av kommunedelplanen frem til politisk vedtak. Endelig politisk vedtak skulle i tråd med plan- og bygningslovens §9 avgjøres i de enkelte kommune- og bystyrene. Blant saksbehandlerne i kommunene var det ulike oppfatninger av denne prosessen, hvor enkelte stilte spørsmål til det å delegere så mye myndighet til ordførerne og hvorvidt dette gikk på bekostning av demokratiske prinsipper og prosesser.

Fra en av fylkeskommunene kom det synspunkter på at målformuleringene hadde motsetninger innebygget, blant annet ved at det er krevende å ha fokus på samfunnsøkonomisk nytte for hele strekningen. Videre at det er vanskelig å forstå ulike ikke-prissatte verdier, og at prosessen hadde vært tjent med en utvidet prosess for ulike konsekvenser og konsekvensutredninger.

"Det hadde vært fint med litt mer diskusjon omkring spørsmål som ikke er målbare i sekunder".
(Sitat fra intervju med representant for en av fylkeskommunene.)

Videre fremhevet fylkeskommunen problemstillinger knyttet til verdiforskjeller basert på nasjonalt, regionalt og lokalt fokus: Sørlandet har knapt dyrket mark, og derfor betyr et dekar dyrket mark i Grimstad mye. Nasjonalt er dette kanskje ikke så viktig, men lokalt er det kjempeviktig. Lokale verdier som bymiljø og friluftsområder trekkes frem som verdier man burde brukt mer tid på. Uavhengig av om det kunne ha ført til andre valg eller ikke, trakk fylkeskommunen frem nytten av å få en ordentlig diskusjon og bli enige om målene, og det å skape en felles oppfatning/utgangspunkt.

Etablering av det interkommunale plansamarbeid

I oppstartsfasen foregikk viktige aktiviteter som forankring, formulering og etablering av eierskap til felles mål for planprosjektet. Utvelgelse og kontrahering av rådgiver ble gjennomført, og forberedelser til utforming av forslag til planprogram, opplegg for medvirkning ble igangsatt. Øvrige aktiviteter var varsel om planoppstart med kunngjøring, høring av forslag til planprogram samt vedtak om fastsetting av planprogram.

Plankoordineringsgruppen gjennomførte sitt første formelle møte 1. mars 2018, der det ble informert om intensjoner, organisering, bakgrunn, fremdrift og målsettinger for prosjektet. Det var bred deltakelse fra alle myndighetsnivåer og innsigelsesmyndigheter, de syv kommunene, Nye Veier, medier og observatører fra følgeforskningsteamet i møtet, som var åpent og ble offentlig strømmet (og senere gjort tilgjengelig som opptak). Prosjektet ble omtalt som strategisk viktig av

Samferdselsdepartementets representant i møtet, blant annet på grunn av valget av interkommunalt plansamarbeid som planmodell.

Styret ble konstituert samme dag. Det skulle fungere som et planutvalg for det interkommunale plansamarbeidet og ta prosessledende beslutninger, og har bestått av ordførerne (og en varaordfører) i de syv initielt deltakende kommunene. Ordførerne ble, som tidligere sagt, delegert myndighet fra sine respektive kommunestyre/bystyre, etter mer eller mindre enstemmige vedtak i alle de syv kommunene. Alle kommunene beskriver en grunnleggende god tverrpolitisk prosess frem til vedtak om delegering av myndighet til ordfører/varaordfører i styret. En gjennomgående årsak til at tilnærmet alle politiske partier stilte seg bak myndighetsdelegeringen (og ønsket om å delta i det interkommunale plansamarbeidet), er det mangeårige ønsket om ny E18, som er grunnleggende hos alle de deltakende kommunene. Nye Veier har som sagt betydelig innflytelse på hvilke vegstrekninger i en portefølje som skal bygges først og sist, og deres trykk på en rask planleggingsprosess gjorde det nødvendig å delegerer myndighet på denne måten dersom vegstrekningen skulle kunne nå opp i prioriteringen. Det var en diskusjon om media skulle ha tilgang til videre styremøter ettersom informasjonen som ble diskutert i styremøtene ikke var ferdig behandlet, og ikke nødvendigvis egnet for offentliggjøring. Beslutningen var at alle styremøtene skulle være åpne.

Utvelgelse og kontrahering av rådgiver ble gjennomført etter Best Value Procurement-metoden (BVP). Rådgiver, som var på plass i løpet av mars 2018, begynte umiddelbart etter kontrahering med forberedelser til planarbeidet. Retningslinjer for håndtering av media ble nedfelt i en mediestrategi for prosjektet, utarbeidet av Nye Veier og rådgiver i samarbeid.

Plankoordinator, med faglig bakgrunn fra vegplanlegging og bred erfaring og kunnskap om kommunale problemstillinger i regionen, ble valgt og var i funksjon fra starten av mai 2018. Vedkommende var i utgangspunktet tiltenkt en annen rolle i prosjektet, men ble valgt med bakgrunn i faglig kompetanse, bred regional og lokal kunnskap og god kjennskap til de fleste kommunene som inngikk i det interkommunale plansamarbeidet. Tanken var at plankoordinator skulle sikre lokale hensyn fra de respektive kommunene inn i planleggingen og fungere som sekretær og koordinator mellom kommunene, innsigelsesmyndighetene, Nye Veier og rådgivergruppen. Rollen og funksjonen til plankoordinatoren utviklet seg tidlig til å bli en nøkkelrolle i samspillet mellom de sentrale aktørene i gjennomføringen av det interkommunale plansamarbeidet.



Figur 20. Fra møtet i det interkommunale plansamarbeidet.

Ordførerne fra de deltagende kommunene innførte tidlig et enighetsprinsipp for styret, der de etablerte en enighet om å støtte hverandre gjennom prosessen. Dette prinsippet ble tydeligere lenger ut i prosessen. Oppstartsfasen førte frem til planoppstart, folkemøter, dialogmøter med organisasjoner, næring og lag, og det ble åpnet for innspill via en elektronisk medvirkningsportal med kartløsning.

Målprosess - forankring og definisjon av mål

En viktig oppgave i Fase II Oppstartsfasen var å skape forankring og eierskap til målsetningene for planprosjektet blant kommunene som deltakere i det interkommunale plansamarbeidet. Som utgangspunkt forelå det overordnede målsetninger for vegprosjektet, utarbeidet av Nye Veier. Det ligger i Nye Veiers mandat å følge opp målsetningene gjennom hele prosessen. Kommunene på sin side var opptatt av alt fra overordnede interregionale mål som å binde bo- og arbeidsmarkedene sammen fra Grimstad til Grenland, med blant annet kortere reisetider, færre ulykker og større sikkerhet og til lokale behov som var spesifikke for hver kommune. Flere av kommunene mente det var viktig å fremheve at nasjonale behov til tider kan komme i veien for regionale og lokale behov, og at de to sistnevnte ikke alltid tas til følge. En av ordførerne fremhevet at veien skal ha nytte for landsdel, region og hver enkelt kommune.

Målsetningene for prosjektet ble foreslått av Nye Veier, og en drøftings- og forankringsprosess ble igangsatt. Forslagene til samfunns-, effekt- og resultatmål ble formidlet og diskutert i et plankoordineringsmøte, noe som avstedkom en endring av målformuleringer som Nye Veier ikke var komfortabel med. Kommunene mente dette var nødvendig for å oppnå bedre forankring og forståelse blant lokalbefolkningen. Det oppsto en situasjon der Nye Veier oppfattet at målene nærmet seg lokale mål. Dette ville i stor grad ha fjernet det overordnede, holistisk samfunnsmessige perspektivet målformuleringene burde ligge på, sett fra Nye Veiers sted som samfunnsaktør på nasjonalt nivå og gitt deres mandat.

Målformuleringene skulle danne basis for silingskriteriene for valg av alternative traséer/linjer, og det var derfor viktig å få omforente formuleringer av disse på plass så fort som mulig. Dette er tydeliggjort i sitatet nedenfor, fra en av representantene fra Nye Veier som deltok i møtet mellom Nye Veier og rådgiver. Det ble bestemt å kjøre en ekstra runde med forankring av målformuleringer med styret og plankoordinator. Man diskuterte videre bl.a. opplegget rundt en felles mediestrategi for å demme opp for at uferdig informasjon om prosjektet tilfalt mediene før stoffet var modent for publisering, og om man skulle endre innholdet i de kommende møtene med befolkning og organisasjoner/næring enn det som opprinnelig var planlagt. Strategien bygget oppunder ønskene om en åpen og transparent prosess med høy grad av informasjonsvirksomhet rettet mot media og befolkning.

Parallelt med igangsettelsen av målprosessen kom det medieoppslag etter uttalelser til media fra samarbeidspartnere om linjevalg, uten at dette var avklart med Nye Veier på forhånd. Man var på dette stadiet tidlig i arbeidet med siling av mulige linjer for å finne korridor. Her synliggjøres et behov for å ha en kommunikasjonsstrategi på plass tidlig i prosessen, noe som på dette tidspunktet ikke var ferdigstilt. Samtidig pågikk det en diskusjon og særgjennomgang rundt mål, målforståelse og lokale forventninger. Sammen med resultatet av målgjennomgangen i plankoordineringsgruppen, førte dette til at det oppstod usikkerhet hos Nye Veier og rådgiver. Usikkerheten dreide seg både om eierskap til og forankring av målene, og til flere av rollene i konstallasjonen. For å rydde opp i usikkerhetene, ble det gjennomført et hastemøte mellom rådgiver og Nye Veier. Her var rolleavklaringer, målformuleringer og kommunikasjonsstrategi hovedtema. Møtet gav en viktig gjennomgang av roller i prosjektet, og førte til tydeligere definerte roller og rolleutøvelse, som fremsto som mer i tråd med både kommunenes og Nye Veiers/rådgivers behov og ønsker.

"Vi må få på plass målene før vi leter etter linjer. Uten mål vet vi ikke hvilke linjer vi skal finne". (Sitat fra uttalelse av Nye Veier i forbindelse med måldiskusjonen.)

For å oppnå enighet om målene ble det også gjennomført et drøftingsmøte om målformulering, eierskap til og forankring av målene. Her deltok Nye Veier, rådgivere, styret i det interkommunale plansamarbeidet og plankoordinator. Dette var en viktig gjennomgang for å oppnå grunnleggende og omforente målformuleringer alle kunne godta og for å befeste eierskap til dem. Dette gjaldt for målene generelt, Nye Veiers eierskap til samfunnsmålene og kommunenes eierskap til effekt- og resultatmål. Møtet førte til bredere felles forståelse og større helhet i hvordan Nye Veier, rådgiver og styret med plankoordinator samvirket. Samtidig oppnådde man en helt nødvendig omforent forankring av målene. Selv om denne delen av målprosessen i utgangspunktet til dels ble oppfattet som negativ og sett på som unødvendig, ble den i etterkant betegnet som god, nødvendig, viktig og positiv. Plankoordinators innsats i den siste delen av prosessen ble beskrevet som avgjørende av kommunene. De syv ordførerne som var med i denne innledende oppstartsfasen har uttrykt at dette samarbeidet rundt målformuleringene gav kommunene v/styret i det interkommunale plansamarbeidet en følelse av eierskap og ansvar for å nå målene de selv hadde bidratt i formuleringen av.

"Målsetningene blir løftet opp og frem og gjentas stadig. Rådgiverne er uten tvil godt kjent med dem. Andre interessenter, som innbyggerne, er lite kjent med dem. Målsetningene er nok godt forankret hos de de absolutt må være forankret hos, men kan bli bedre informert om utad. De er godt nok kjent og forankret hos administrasjonen lokalt, men kanskje ikke godt nok blant politikerne lokalt i vår kommune". (Sitat fra intervju med en av ordførerne/varaordfører i styret, om forankring av mål.)

Intervjuene med ordførerne viser at målsetningene sannsynligvis var godt forankret hos de partene som var tett knyttet til det interkommunale plansamarbeidet. Andre interessenter, som lokalpolitikere generelt, befolkning og næringsliv, kjente ikke nødvendigvis målsetningene så godt eller i det hele tatt. Et eksempel på dette finner vi i sitatet foran, fra et av ordførerintervjuene.

Denne fasen ledet frem til etableringen av den interkommunale planmodellen og prosjektorganisasjonen samt forankring av mål hos sentrale aktører i planprosessen. Sett under ett var det en krevende fase for å få etablert planprosjektet med nye roller både for prosjekteier, rådgiverne, og kommunene innen den interkommunale samarbeidsmodellen.

5.2.2 Fase II Utarbeidelse av planprogram og høring

I denne fasen av prosjektet er den viktigste aktiviteten å utarbeide et planprogram basert på analyser som gjennomføres av rådgiverne gjennom samarbeid med de ulike partene i planprosjektet.

I arbeidet med planprogrammet, som legger føringer for alle de inngående kommunene i det interkommunale plansamarbeidet, blir lokale politiske og administrative myndigheter viktige medspillere. Det er forslagstiller, her Nye Veier, som har ansvaret for å legge frem forslaget til planprogram, men det er kommunen som planmyndighet og ansvarlig myndighet som fastsetter planprogrammet. Samarbeidet med kommunene, med deres innsikt i lokale problemstillinger og behov, blir viktig i denne delen av planprosessen. Tilsvarende blir regionale planmyndigheter ved fylkeskommunen viktige samarbeidspartnere, for å ivareta det helhetlige bildet og de regionale perspektivene. Fylkesmannens ivaretagelse av nasjonale perspektiv og innspill som sektormyndighet er likeledes viktige i en planprosess som spenner over så mange som åtte kommuner, to fylkesmannsembeter og to fylkeskommuner.

Oppstart av planarbeidet ble varslet 15.05.2018 og frist for innsending av innspill var satt til 15.06.2018. I denne fasen kom det inn noe over 500 innspill fra myndigheter, private organisasjoner og privatpersoner (av totalt rundt 1500 innspill for hele planprosessen).

I forbindelse med varsel om planoppstart ble det arrangert åpne informasjonsmøter (folkemøter) i de berørte kommunene, og etterfølgende dialogmøter med inviterte organisasjoner og interesseforeninger for å informere om planprosessen og innhente lokalkunnskap og innspill fra lokalbefolkning og interessegrupper om utredningsområdet. Det ble holdt orienteringer i politiske møter i kommunene (planutvalg og kommunestyre/bystyrer), samt møter med fylkesmannen og fylkeskommunen i begge fylker. Det var stor variasjon i oppslutningen til møtene i de respektive kommunene.

I oppstartsfasen gjennomførte rådgiver et omfattende linjesøk, og det ble utarbeidet en forenklet konfliktvurdering for ikke-prissatte temaer. På dette grunnlaget ble det bestemt hvilke linjer som skulle inngå i planprogrammet, og hvilke linjer som ble forkastet. En silingsrapport ble utarbeidet som vedlegg til planprogrammet, med grunnlaget for silingen som eget vedlegg. Videre utarbeidet rådgiver en konsekvensutredning etter Statens vegvesen Håndbok V712, med de supplerende utredningene som kreves i fastsatt planprogram.

Planbeskrivelsen og konsekvensutredningen ble på grunn av det store omfanget skilt i to dokumenter; en samlerapport med konsekvensutredning, med sammenstillingen av den samfunnsøkonomiske analysen i henhold til Håndbok V712 og anbefaling om valg av korridor, samt; planbeskrivelsen med et sammendrag av den samfunnsøkonomiske analysen og en beskrivelse av virkningen på miljø og samfunn for hver av de berørte kommunene.

Planprogrammet skulle ha vært vedtatt i desember 2018, men fylkesmannen i Agder ba om at det ble videre bearbeidet og Nye Veier ba derfor om at vedtak ble utsatt med en måned, til januar 2019. Her agerte Fylkesmannen tilnærmet som en kvalitetssikrer. Rådgiver gikk inn og justerte planprogrammet. I ettertid ble planprogrammet omtalt som godt av flere av de kommunale i fagadministrasjonene. Planprogrammet ble fastsatt av styret 23.01.2019. Utstrekningen av det geografiske analyseområdet ble avklart, og omfattet de alternativene som skulle utredes videre. Planprogrammet legger føringer for alle kommunene i det interkommunale plansamarbeidet. I arbeidet med utviklingen av planprogrammet var lokale politiske og administrative myndigheter viktige medspillere for rådgiverne. Det er forslagstiller, som her er Nye Veier, som har ansvaret for å legge frem forslaget til planprogram, men det er kommunen som planmyndighet og ansvarlig myndighet som fastsetter planprogrammet. Tilsvarende blir regionale planmyndigheter ved fylkeskommunen viktige samarbeidspartnere, for å ivareta det helhetlige bildet og de regionale perspektivene. Fylkesmannens ivaretagelse av nasjonale perspektiv og innspill som sektormyndighet er avgjørende, i en planprosess som spenner over så mange som åtte kommuner, to fylkesmannsembeter og to fylkeskommuner.

I denne fasen ble det, i tillegg til fire møter i plankoordineringsgruppen, fem styremøter og tre formøter i arbeidsgruppen, gjennomført en hel rekke møter der rådgiver, Nye Veier og plankoordinator hadde møter med forskjellige konstellasjoner av partene i plansamarbeidet og de deltakende innsigelsesmyndighetene (representanter for de aktuelle to fylkesmannsembetene, to fylkeskommuner, Statens vegvesen).

Det ble gjennomført separat introduksjonsmøte med Vegårshei, som var den åttende kommunen som kom inn i samarbeidsprosjektet etter de opprinnelige sju kommunene. Oppsummert kan man si at denne fasen var en krevende fase med flere utfordringer knyttet til samhandling mellom aktørene i arbeidet med utarbeidelse av planprogrammet. Det innebar uklar rolleforståelse hos flere av aktørene, samt flere ekstra runder med målformulering og -forankring enn opprinnelig forutsatt. Videre var fasen preget av mange nye momenter i planprosessen. Dette påvirket helt klart planprosessen gjennom de første månedene. Imidlertid begynte samarbeidet mellom aktørene å falle på plass, og medvirkningen

ble oppfattet som god, men rådgiver slet med levering i rett tid. Silingsfasen ble betegnet som "heftig" av Nye Veier.

Denne fasen besto av utforming og høring av planprogram og ledet frem til vedtatt planprogram (etter noe utsettelse) i januar 2019. Fase III Utarbeiding av planforslag med planbeskrivelse ble innledet allerede mens arbeid med planprogram pågikk, ved at arbeidet har en naturlig overlapp.

5.2.3 Fase III Utarbeiding kommunedelplan med konsekvensvurdering

I denne fasen av prosjektet var den viktigste aktiviteten å utarbeide et planforslag basert på planprogrammet, med planbeskrivelse. Videre ble det gjennomført konsekvensutredninger for nye områder. Analyser ble gjennomført av rådgiverne gjennom samarbeid med de ulike partene i planprosjektet. Konsekvensutredningen ble gjennomført i tråd med Statens vegvesens håndbok V712, og IKT-verktøyet Trimble Quantm ble anvendt i arbeidet med analyser og linjevalg.

Rådgiver arbeidet videre med linjer, siling, og vekting av prissatte og ikke prissatte konsekvenser. Møtene i plankoordineringsgruppen var i denne fasen preget av mye informasjon og strekningsvis gjennomgang av mulige korridorer basert på forskjellige analyser av linjevalg. Møteaktiviteten var høy, der Nye Veier, rådgiver og plankoordinator var involvert i de aller fleste. Kommunene og representanter for fylkeskommunene har beskrevet innsatsen som svært god både faglig og administrativt, og at representantene for de to organisasjonene og plankoordinator har vært imøtekommende, på tilbudssiden og bidratt positivt gjennom hele planprosessen. Plankoordineringsgruppen ble imidlertid av flere av representantene for kommunenes fagadministrasjon betegnet som for stor, og at den var mer en informasjonsarena enn en reell samhandlingsarena, noe som har vært tydelig spesielt i denne fasen.

Tilbakemeldinger fra de sentrale parter i prosessen viser at de fleste opplevde at også denne fasen var krevende tidsmessig. Rådgiverne hadde en omfattende jobb med å utarbeide konsekvensanalyser, som forutsetter relativt detaljerte analyser av prissatte og ikke prissatte konsekvenser for alternative designvalg.

Saksbehandlerne i kommunen fikk oversendt sakspapirene til kommunedelplanen med kort tidsfrist, og har påpekt at de kun hadde fem dager på å saksbehandle planforslaget med underlagsdokumenter, med et omfang på til sammen 2-3000 sider. Tabellen nedenfor viser en oversikt over de dokumentene som inngår i kommunedelplanen.

Tabell 17. Oversikt over plandokumenter, underlagsrapporter, rapporter, notater og andre dokumenter produsert av rådgiver i planprosessen.

Plandokumenter:
Dok-E-003: Planbeskrivelse med KU og sammendrag
Dok-E-002: Planbestemmelser
Dok-E-001: Plankart
Dok-E-004: Høringsuttalelser KDP - oppsummering og kommentarer
Dok-E-007: Samlerapport konsekvensutredning
Rapporter fra program- og silingsfase:
Dok-C-002: Planprogram
Dok-C-003: Innspill varsel om planoppstart - oppsummering og kommentarer
Dok-C-005: Høringsuttalelser Planprogram – oppsummering og kommentarer
Dok-B-002: Silingsrapport
Dok-B-005: Utredninger som grunnlag for siling

Temarapporter og tilleggsutredninger konsekvensutredning:
Dok-F-001: Risiko- og sårbarhetsanalyse
Dok-F-002: Landskapsbilde
Dok-F-003: Kulturarv
Dok-F-004: Naturmiljø
Dok-F-005: Naturressurser
Dok-F-006: Friluftsliv, by- og bygdeliv
Dok-F-007: Prissatte konsekvenser
Dok-F-012: Etappevis utbygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet
Dok-F-013: Regionale og lokale virkninger, mernytte og InMap
Dok-F-014: Vannmiljø
Dok-F-016: Økosystemtjenester
Dok-F-018: Tilleggsutredning vannmiljø
Dok-F-019: Tilleggsutredning klimagassutslipp
Teknisk plangrunnlag:
Dok-D-007: Geologi
Dok-D-009: Anslag
Dok-D-010: Konstruksjoner
Dok-D-011: Geoteknikk
Dok-D-012: Anleggsgjennomføring, riggområder og massehåndtering
Dok-D-013: Trafikkanalyse
Dok-D-015: Vurdering og anbefaling kryssplasseringer
Dok-D-017: Datarapport grunnundersøkelser planområder
Dok-D-018: Datarapport grunnundersøkelser lang tunnel Grimstad

For å kunne behandle dokumenter av et slikt omfang er det av avgjørende betydning at saksbehandlerne i kommunen har kunnskap om hvilken informasjon som er mest kritisk for saksbehandling og beslutninger i egen kommune. Enkelte av dokumentene gir en mer overordnet oversikt over forslag til traseer med sammenstilling av konsekvenser, mens de øvrige er utredninger som viser resultater fra sektorspesifikke analyser. Tilbakemeldinger fra enkelte av saksbehandlerne i kommunen var at de opplevde at de hadde for liten tid til å behandle kommunedelplanen før den ble sendt til høring. De to kommunene som opplevde størst utfordringer i planarbeidet karakteriserte dette som uforsvarlig saksbehandlingstid, men møtte lite gehør for å kunne endre på frister. Nye Veier tok opp dette med fremdriftsplan på styremøtene i det interkommunal plansamarbeidet, og ba styret vurdere om dette var uforsvarlig, og at kvaliteten ikke skulle gå på bekostning av fremdrift. Justering av fremdriftsplan var en styresak, men hvor styret oppfattet at alternativet statlig plan og/eller nedprioritering av prosjektet var overhengende trusler som de ønsket å unngå. Samtidig viser de til den viktige betydning som valg av trase har for kommunen, næringslivet og innbyggere og at det var urimelig at man ikke hadde anledning til å bruke mer tid på å behandle saker av så avgjørende betydning.

I fase III på gikk det, i tillegg til møter i plankoordineringsgruppen og medvirkning i høringsperioder, en rekke møter med kommunale planutvalg og orientering i politiske møter i alle kommunene, og arbeidsmøter med administrasjonen i alle kommunene med gjennomgang av grunnlaget for konsekvensutredningen. Det ble i tillegg holdt møter med Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og møter med fylkesmannen og fylkeskommunen i begge fylker. Det ble også gjennomført arbeidsmøter med viltforvaltning, møte med fylkesutvalg, fagmøte med ett av de to fylkesutvalgene, og arbeidsmøte med NVE, foruten fem folkemøter og fem dialogmøter med organisasjoner, næringsliv mm. i forbindelse med medvirkningsprosessen for å sikre at lokalbefolkningen ble godt informert. Det ble til sammen gjennomført 48 møter i perioden januar til april (frem til planforslaget ble lagt ut til høring 10. april 2019).

Etter en intens innsjutt preget av både faglig arbeid med utvikling av planforslaget med planbeskrivelse og underliggende konsekvensutredninger, og hektisk møtevirksomhet gjennom hele fasen, ble planforslaget lagt ut til høring 10.04.2019, noe som innledet Fase IV Høring med offentlig ettersyn.

5.2.4 Fase IV Offentlig ettersyn

Enkelte av kommunene opplevde at høringsperioden var en tid hvor kommunen også kunne anvende tiden til intern behandling av planene, til forskjell fra det normale hvor kommunene gjennomfører en grundig saksbehandling før planen blir sendt til høring. Enkelte kommuner trekker frem at de støttet seg på at planen ville bli grundig behandlet av Fylkesmannen, og at de opplevde dette som en trygghet i forhold til egen saksbehandling.

Planforslaget var på offentlig ettersyn i perioden 10.4.2019-28.05.2019. Det kom til sammen 394 uttalelser til planforslaget, der 20 uttalelser var fra myndigheter, 112 uttalelser var fra organisasjoner og foreninger og 262 uttalelser var fra privatpersoner. I høringsperioden ble det holdt kommunevise informasjonsmøter (folkemøter). I tillegg til møter i plankoordineringsgruppen og med styret, har det vært gjennomført møter i regionalt planforum og arbeidsmøter med kommunene og regionale myndigheter og fylkesmannsembetene, samt temamøte med viltinteresser.

Tabell 18. Møter gjennomført i løpet av fase IV Høring med offentlig ettersyn, under selve høringsperioden.

Møter gjennomført april - mai 2019	
Folkemøter	6
Arbeidsmøter kommuner (enkeltvis)	6
Møter med bystyre/kommunestyre:	1
Arbeidsmøter med SVV, FM, FK samlet	3
Møter regionalt planforum	1
Temamøte viltinteresser	1
Arbeidsmøte med FM	2
Sum	20



Figur 21. Planområdet for E18 Dørdal Grimstad

Det ble fremmet 23 innsigelser fra fire ulike myndigheter - Fylkesmannen i Agder, Aust-Agder fylkeskommune, Statens vegvesen og NVE. Oversikten over innsigelsene er hentet fra Overleveringsdokumentet fra kommunedelplan til reguleringsplan E18 Dørdal-Grimstad (Nye Veier, 2019) etter at endelige vedtak i kommunene var fattet. De 23 innsigelsespunktene omfattet stikkordsmessig:

- Dagløsning gjennom Grimstad by

- Valg av korridor mellom Gjerstad og Tvedestrand.
- Mangelfull konsekvensutredning og manglende beskrivelse av tiltak som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og evt. kompensere i bygge- og driftsfasen.
- Mangelfull utredning av vannmiljøkvalitet.
- Risiko for negativ påvirkning av forekomster av elvemusling, ål og dets leveområder..
- Mangelfull ROS-analyse.
- Bredden på båndleggingssonen og manglende bestemmelser/retningslinjer.
- Manglende medvirkning fra barn og unge.
- Fremkommelighet for kollektiv og øvrige trafikale virkninger på lokalvegnettet.
- Metodebruk for verdisetting av jordbruksarealer og manglende føringer for å minimere tapet av dyrka mark.
- Kryssløsning på Fjære/Bie.
- Tilstrekkelig sikring av viltpassasjer i reguleringsplanfasen.
- Innarbeiding av hensynssoner for kulturarv.

I utvidet styremøte der innsigelsene ble lagt frem, 3.6.2019, ble det til tross for de mange innsigelsene uttrykt optimisme og forhåpninger om at man skulle klare å komme til enighet i de uttrykte problemstillingene. Det ble imidlertid diskutert om det var behov for en ekstra runde med høring i forbindelse med noen av sakene, blant annet i forbindelse med behovet for å se nærmere på utvidet grunnlag for en mulig tunnelløsning ved Grimstad. Dagløsning gjennom Grimstad by som lå i det første planforslaget, var det kommet innsigelse mot. Etter innspill fra Grimstad kommune til planforslaget som var på høring/offentlig ettersyn ble det utredet flytting av en foreslått kryssløsløsning. Endringsforslaget ble sendt på høring i perioden 28.06.2019 – 26.08.2019, og det ble arrangert et åpent informasjonsmøte for befolkningen i kommunen.

Ved gjennomgang av fylkesmannen i Agder sine innsigelser i det utvidete styremøtet, ble flere positive aspekter ved planforslaget trukket frem, i tillegg til innsigelsene. Fylkesmannen mente at deler av beslutningsgrunnlaget hadde god kvalitet og fremstod som grundig, godt faglig fundamentert og iht. anerkjent metodikk. Det ble betegnet som et godt planforslag til tross for at de hadde mange spesifikke innsigelser, og at de så frem til en god dialog. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark kom med innspill som de allerede hadde drøftet med Nye Veier og rådgiver. De hadde kommet til enighet om at så lenge innspillene til fylkesmannen i Vestfold og Telemark ble tatt til følge, ville de ikke bli fremlagt som innsigelser. Aust-Agder fylkeskommune hadde noen innsigelser knyttet til bl.a. indre alternativ og forninner. De var imidlertid godt fornøyde med at det var så god dialog med de involverte kommunene at de ikke så store problemer knyttet til dette. Andre innsigelser ville de avvente for å få dem knyttet opp mot reguleringsplanfasen. Telemark fylkeskommune ville også avvente punktene sine til neste plannivå, og hadde få motstridende saker. Statens vegvesen hadde også noen innsigelser, bl.a. knyttet til manglende redegjørelser for gang- og sykkelveger, trafikksikkerhet og manglende rekkefølgebestemmelser, men trakk frem at det hadde vært mange og konstruktive møter og var positive. Nye Veier fremhevet at den største jobben ville bli å komme til enighet med Fylkesmannen i Agder, ettersom de hadde flest og mest spesifikke innsigelser. Prosjekteier var imidlertid positiv, håpet å finne gode løsninger på innsigelsene, og mente at mange av innsigelsene skulle være fullt mulige å imøtekomme, men at noen var prinsipielle og noen var kostnadsdrivende.

Tabell 19. Oversikt over avklaringsmøter gjennomført i løpet av fase IV Høring med offentlig ettersyn, i perioden etter at høringsinnspill og innsigelser er kommet inn, med ekstra høring og folkemøte.

Møter gjennomført juni - august 2019	
Møte med et kommunalt planutvalg	1
Ekstra folkemøte i forbindelse med ny høring	1
Sum	2

Også fase IV Høring med offentlig ettersyn ble preget av hektisk møtevirksomhet og høyt tempo. Basert på innsigelsenes tematikk og problemstillinger ble kommunene delt inn i tre grupper for de avklaringsmøtene som ble gjennomført i perioden juni til august 2019. Med en ekstra høringsrunde for deler av planområdet ble det en noe glidende overgang til neste fase, fase V Ferdigstilling med behandling av innsigelser, forhandlinger og endelig vedtak.

5.2.5 Fase V Ferdigstilling med behandling av innsigelser, forhandlinger og endelig vedtak

Fase V omfattet behandling av innsigelsene gjennom faglig arbeid med bla. ny konsekvensutredning og mer omfattende Risiko og sårbarhetsanalyse ved rådgiver. Videre ble det gjennomført drøftings- og avklaringsmøter med kommunene, Fylkesmannen i Agder, Aust-Agder fylkeskommune, Statens vegvesen og NVE, og et møte med planutvalget i Vegårshei. I tillegg ble det gjennomført flere temavise forhandlingsmøter med Fylkesmannen i Agder for å avklare behov og krav ved innsigelsene innen de forskjellige temaene. Møtene om innsigelsene ble avsluttet med et oppsummerende forhandlingsmøte med fylkesmannen i Agder. Etter et utvidet styremøte, der forslag til endringer basert på drøftings- og avklaringsmøtene og ferdigstilling av planforslaget ble lagt frem, ble Nye Veier bedt om å ferdigstille et endelig forslag til ny kommunedelplan.

Nye Veier initierte et møteopplegg med innsigelsesmyndigheter og berørte kommuner, der de gikk gjennom delstrekning for delstrekning og fylke for fylke. Det ble avholdt 3 strekningsvise møter med kommunene. Innholdet i møtene dreide seg om å diskutere gjennom forslag til endringer og mulige konsekvenser, og det ble lagt opp til en begrenset ny høringsrunde.

Det ble arrangert en rekke forhandlings- og avklaringsmøter med innsigelsesinstansene med tanke på å komme frem til en løsning på innspill og innsigelser frem mot og i løpet av sommeren i perioden juni til august 2019. Prosessen med forhandlinger for å imøtekomme innsigelsene var preget av godt forhandlingsklima, med tydelig vilje fra begge sider til å oppnå gode løsninger og komme til enighet slik at man ville få frem et best mulig resultat i det nye kommunedelplanforslaget. Rådgiver, Nye Veier og plankoordinator var med i møtene med de to fylkesmannsembetene, og de gjennomførte forhandlinger med kommunene. Rådgiver arbeidet parallelt med å imøtekomme de faglige kravene som ble stilt for at planen skulle kunne sendes til politisk behandling i kommunene. Flere av innsigelsene ble løst direkte i møtene.

Innsigelsene og innspillene som kom i høringsrunden ble fulgt opp med avklaringsmøter med aktuelle myndigheter og kommunene for å finne en løsning på innsigelsene.

Tabell 20. Avklaringsmøter gjennomført i løpet av fase V Ferdigstilling med behandling av innsigelser, forhandlinger og endelig vedtak, for å komme frem til en løsning.

Møter gjennomført juni - august 2019	
Avklaringsmøte om merknader med FMA og to kommuner	1
Avklaringsmøte om merknader med FMA, SVV, AAFK, NVE og fire kommuner	1
Avklaringsmøte om merknader med de to kommunene i Telemark	1
Sum	3

I slutten av juni ble det lagt frem ny tilleggsutredning med nytt planutkast for en av kommunene, og det ble besluttet å gjennomføre en ny høringsrunde for denne delutredningen pga. ny kryssplassering. Alle innsigelsene ble løst gjennom forhandlinger og enighet om oppfølgende tilleggsutredninger samt justeringer av plandokumentene.

Tabell 21. Drøftingsmøter gjennomført med innsigelsesmyndighetene i løpet av fase V Ferdigstilling med behandling av innsigelser, forhandlinger og endelig vedtak, i perioden etter at høringsinnspill og innsigelser er kommet inn.

Drøftingsmøter med innsigelsesmyndighetene juni - august 2019	
Møte med Fylkesmannen i Agder, tema vannmiljø	1
Møte med Fylkesmannen i Agder, tema landbruk	1
Møte med Statens vegvesen og Aust-Agder fylkeskommune, tema veg og vilt og kulturminner	1
Møte med Fylkesmannen i Agder, tema plankart og bestemmelser	1
Møte med Fylkesmannen i Agder, inngrep i myr	1
Møte med Fylkesmannen i Agder, oppsummering av forhandlingene	1
Sum	6

27. august 2019 presenterte Nye Veier forslag til løsning av alle innsigelsene. Styret i det interkommunale plansamarbeidet vedtok å be Nye Veier om å revidere plandokumentene i tråd med løsningene presentert. "Fremlagte endringer legges til grunn for utarbeidelse av endelig planforslag og saksfremlegg som behandles i styremøte i IKP 12. september 2019. Endelig forslag til kommunedelplan inkl. merknadsbehandling legges ut på Arendal kommunes hjemmesider innen 3. september 2019".

12. september 2019 kunne Nye Veier presentere et nytt forslag til Kommunedelplan for E18 på strekningene Dørdal Tvedestrand og Tvedestrand - Grimstad. Alle endringer var innarbeidet i nytt forslag til KDP av rådgiver for Nye Veier. Styret anbefalte da de åtte medlemskommunene å vedta kommunedelplanen slik den da forelå, etter løsning av innsigelser og tilpasset omarbeiding, og utarbeidet forslag til likelydende vedtak i de åtte kommunestyrene/bystyrene.

I perioden 23. september til 15. oktober 2019 vedtok alle kommunene i det interkommunale plansamarbeidet for ny E18 Dørdal - Grimstad den nye kommunedelplanen. Vedtaket var enstemmig i fem av kommunene, og ble vedtatt med stort flertall i de øvrige tre kommunene. Nye Veier var etter vedtaksrunden tilfreds og takknemlig med å ha oppnådd enighet og vedtak i en så stor og kompleks planprosess på bare drøye halvannet år. Vedtakstidspunktene er vist under.

Tabell 22. Oversikt over vedtak av kommunedelplanen i de åtte kommunene.

Vedtak:		
23.09.2019	Bamble kommune	Enstemmig vedtatt
24.09.2019	Vegårshei kommune	Enstemmig vedtatt
24.09.2019	Grimstad kommune	Enstemmig vedtatt
26.09.2019	Kragerø kommune	Enstemmig vedtatt
26.09.2019	Gjerstad kommune	Enstemmig vedtatt
26.09.2019	Risør kommune	Vedtatt med 27 mot 2 stemmer
26.09.2019	Arendal kommune	Vedtatt med 33 mot 5 stemmer
15.10.2019	Tvedestrand kommune	Vedtatt med 20 mot 4 stemmer

Flere i Nye Veier uttrykker at det er takket være innsatsen og samspillet fra alle de som har vært involvert i plansamarbeidet, fylkesmannsembetene, fylkeskommunene, de involverte kommunene, Statens vegvesen og øvrige innsigelsesmyndigheter, rådgivere og medarbeiderne i Nye Veier, at man har oppnådd så gode resultater. Styrets og plankoordinatorers innsats vurderes som avgjørende for å ha oppnådd positivt vedtak i alle kommunene.

Likelydende planvedtak i de åtte kommunene:

"Første forslag til kommunedelplan med konsekvensutredning for E18 Dørdal – Grimstad, med plankart, bestemmelser, planbeskrivelse og konsekvensutredning sammenstillingsrapport datert 04.09.2019, vedtas i medhold av Plan- og bygningsloven § 11- 15 første ledd.

Vedtak av kommunedelplanen foretas av hvert enkelt kommunestyre/byestyre for den delen av planen som berører den enkelte kommune. Alle innsigelser er trukket under forutsetning av at planforslaget vedtas med de siste endringene som er innarbeidet i plandokumentene datert 04.09.2019.

Plankoordinator sender kommunedelplanen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), fylkesmannen, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter når den er vedtatt i alle kommunene, jfr. Plan- og bygningsloven §11-15 annet ledd.

Det forutsettes at det i planbeskrivelsen innarbeides følgende: «Dagens E18 fra nord for Moland industriområde til Buråsen skal fjernes og tilbakeføres til naturlig terreng så snart som mulig etter åpning av ny E18.» Det forutsettes at teksten for Arendal kommune oppdateres slik at ny kommuneplan vedtatt 24.05.2019 ligger til grunn".

Det kom inn noen tillegg til vedtaket fra enkelte av kommunene. Kommunestyret i Grimstad ønsker at ny firefelts E18 motorveg gjennom Fevikmarka bygges i tunell fra og med Børsåsen og frem til verneområdet for fredede salamandere, en strekning på ca. 1 km. Det forutsettes av kommunen som tillegg til det likelydende vedtaket at den delen av dagens E18 som ikke skal benyttes, blir fjernet og tilbakeføres til naturlig terreng så snart som mulig etter åpning av ny E18. En av kommunene var imot å fjerne og tilbakeføre deler av dagens E18 ved Moland industriområde på grunn av behovet for adkomst til industri- og næringsområdet der.

Fra rådgivers Overleveringsdokument fra kommunedelplan til reguleringsplan - E18 Dørdal - Grimstad (Asplan Viak og Rambøll, 2019):

Prosjektet E18 Langangen–Rugtvedt omfatter i hovedsak ca. 73 km ny firefelts motorveg og ligger i kommunene Bamble, Kragerø, Gjerstad, Vegårshei, Risør, Tvedestrand, Arendal og Grimstad. Prosjektet er splittet opp i to delstrekninger:

- Dørdal – Tvedestrand ca. 53 km
- Arendal – Grimstad ca. 20 km.

Vedtatt kommunedelplan med konsekvensutredning fastsetter en korridor båndlagt for fremtidig detaljregulering av ny E18. Båndleggingen innebærer et bygge og deleforbud i 4 år.

Eksempellinjer for ny veg er tegnet ut med veggeometri som muliggjør hastighet opptil 130 km/t.

På dette overordnede plannivået er det lagt til grunn:

- 9 planskilte kryss (Gjerdemyra, Fikkjebakke, Brokelandsheia, Risør/Vegårshei, Harebakken, Stoa, Asdal, Nedenes og Vik).
- 22 bruer. Total lengde på bruene er ca. 3,7 km.
- 4 tunneler. Total lengde på tunnelene er ca. 3,5 km.

Prosjektet skal nå klargjøres for reguleringsplanfasen.

Den siste fasen i den interkommunale planprosessen var preget av utstrakt møtevirksomhet, godt samspill mellom alle partene i prosessen, og en tydelig vilje til å komme til enighet og oppnå gode og omforente løsninger. Nye Veier, rådgiver og plankoordinator la ned et enormt arbeid for å lykkes med forhandlingene og oppnå et planforslag alle kommunene og innsigelsesmyndighetene kunne stille seg bak, og Nye Veier strakk seg langt for å få landet avtaler med enkelte av kommunene. Kommunene var stort sett tro mot sitt tidlig etablerte enighetsprinsipp, selv om det oppstod noen konflikter mellom enkelte kommuner i den avsluttende og hektiske innspurten. Det løste seg imidlertid, blant annet ved at Nye Veier og fylkeskommunen sammen bidro til å finne gode løsninger gjennom å spleise på å løse lokaltrafikkale problemstillinger. Også innsigelsesmyndighetene har vist sterkt vilje til å finne de beste løsningene, og har gitt uttrykk for at de ikke ønsket å "stikke kjepper i hjulene" ved sine innsigelser slik at man ikke ble enige. Det er synliggjort at man gjennom innsigelsene og den løsningsorienterte innsatsen for å bli enige har oppnådd et bedre planresultat. I henhold til vedtaksteksten i vedtakene til de åtte kommunene, og i tråd med Plan- og bygningsloven §11-15 annet ledd, kunne plankoordinator etter siste vedtak oversende kommunedelplanen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Nye Veiers egen evalueringer av måloppnåelse

Tabellen under viser en oversikt over de vedtatte målsetningene for prosjektet (jfr. 6.4.1) sammen med vurdert måloppnåelse etter ferdigstilling, som er hentet fra Overleveringsdokument fra kommunedelplan til reguleringsplan E18 Dørdal-Grimstad (Nye Veier, 2019).

Tabell 23. Oversikt over målformuleringer for E18 Dørdal-Grimstad, samt vurdert måloppnåelse gjennomført av Nye Veier og rådgivere etter slutføring av planprosjektet og med endelig vedtatt kommunedelplaner i de åtte berørte kommuner (Nye Veier, 2019).

Mål	Målformulering	Vurdert måloppnåelse (rådgivers rapport)
Samfunns mål	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad skal bidra til at de sektorpolitiske målene i NTP 2018-29 nås 2. Planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad skal skape et transportsystem som er sikkert og fremmer verdiskapning i regionen ved å binde sammen bo- og arbeidsmarked 3. Planprosjektet E18 Dørdal-Grimstad skal legge til rette for at det nye transportsystemet for strekningen E18 Dørdal-Grimstad blir samfunnsøkonomisk lønnsomt 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Delvis oppfylt</i> – trafikkantnyttene øker, men nye inngrep og oppsplitting av store sammenhengende skogsområder gir konflikt med miljøverdier. 2. <i>Oppfylt</i> – Sammenhengende 4-feltsveg reduserer ulykker og binder sammen regionen med kortere og raskere vegforbindelse. 3. <i>Ikke oppfylt</i> – Ingen alternativer gir positiv netto nytte og vil samtidig ha negative virkninger for ikke-prissatte tema.
Effekt mål	<p>Denne kommuneplanen skal muliggjøre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. økt verdiskapning i regionen, gjennom økt mobilitet i berørte bo- og arbeidsmarkeder, med minimum 15 % av investeringskostnadene fra åpningsåret i forhold til Nullvegnettet. 2. et transportsystem som samlet sett bedrer trafiksikkerheten med minst 15 færre skadde og drepte per år i forhold til Nullvegnettet i åpningsåret. 3. et transportsystem som samlet sett minimaliserer belastningen på ytre miljø. Herunder minimaliserer nedbygging av dyrka mark. 4. et transportsystem som samlet sett forbedrer fremkommeligheten i berørte bo- og arbeidsmarkeder, og legger til rette for økt kollektivbruk 5. et transportsystem som reduserer negative ringvirkninger for trafiksikkerhet og fremkommelighet på øvrig vegnett. 6. mer enn 20 minutters reduksjon i reisetid på ny E18 mellom Dørdal og Grimstad i forhold til Nullvegnettet målt fra åpningsåret 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Oppfylt</i> – beregninger viser at det ikke er usannsynlig med netto ringvirkninger over 15 % av investeringskostnadene 2. <i>Oppfylt</i> – dagens ulykkespunkt fjernes med ny 4-feltsveg. 3. <i>Delvis oppfylt</i> – ny barriere for naturmangfold mellom Gjerstad og Tvedestrandinngrep, nye områder i Vegårshei blir påvirket av trafikk (støy) og inngrep i verdifull dyrkamark i Grimstad. 4. <i>Oppfylt</i> – reisetiden blir redusert på hele strekningen og fremkommeligheten blir bedre for alle trafikanter. Det er lagt til rette for kollektivknutepunkt i alle kryssområdene, og dermed mulighet for satsing på kollektivtransport. 5. <i>Delvis oppfylt</i> – med valg av korridor som følger dagens E18 mellom Arendal og Grimstad, kan en forvente negative ringvirkninger på fylkesvegnettet. 6. <i>Ikke oppfylt</i> – vedtatt korridor kan muliggjøre måloppnåelsen med 20 min redusert reisetid dersom 130 km/t godkjennes på deler av strekningen.
Resultat mål	<p>Denne kommunedelplanen og prosessen skal muliggjøre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. vedtatte kommunedelplaner i alle kommunene i løpet av august 2019 2. at minst 75 % av svarene i spørreundersøkelsen 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, ansvarsbevisst, inkluderende og gitt mulighet for medvirkning for alle interessentgruppene. 3. redusert utbyggingskostnader målt i 2020-kroner fra null-estimatet i <i>Meld. St. 25: På Rett vei</i> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Nesten oppfylt</i> – 7 kommuner vedtok planen i september og 1 medio oktober. 2. <i>Nesten oppfylt</i> 3. Ikke relevant i kommunedelplanfasen. 4. Ikke relevant i kommunedelplanfasen 5. Ikke relevant i Kommunedelplanfasen.

Av de målene som er relevante i kommunedelfasen vurderer Nye Veier/rådgiver at to av de tre samfunnsmålene er oppfylt eller delvis oppfylt (mål 3 er ikke oppfylt fordi ingen av alternativene blir samfunnsøkonomisk lønnsomme). Fem av de seks effektmålene vurderes som oppfylt eller delvis oppfylt. Effekt mål 6 om 20 minutters redusert reisetid oppfylles ikke. Videre vurderer man at resultatmålene nesten er oppfylt når det gjelder tidspunkt for vedtak av kommunedelplaner i kommunene og hvorvidt planprosessen betegnes som god, vurdert av innbyggere og interessentgrupper.

5.3 Aktørenes erfaringer med det interkommunale plansamarbeidet

Dette delkapitlet gir et innblikk i erfaringer og oppfatninger om planprosessen blant sentrale aktører. Dette omfatter synspunkter vedrørende organiseringsform, samhandlingsprosess og kvaliteten på planarbeidet. Gjennomgangen er gjort med hensyn på å avdekke sammenfallende og divergerende oppfatninger. Det er også relevant å belyse i hvilken grad de ulike aktørene opplever å ivareta sine roller i henhold til de krav som stilles i plan og bygningsloven.

Grunnlaget for beskrivelsene og analysen er observasjoner, uformelle samtaler, semistrukturerte intervjuer med ulike aktører, og resultater fra spørreskjemaundersøkelser i løpet av prosessen.

Politisk ledelse i kommunene

Representanter for den politiske ledelsen i kommunene (ordførere og varaordførere) har i løpet av prosessen gitt uttrykk for at IKP som planmodell var en fordelaktig løsning som bidro til større orientering mot helheten i prosjektet og mindre vektlegging av enkeltdetaljer. Planmodellen ble også ansett til å bidra til et mer regionalt perspektiv. Samtidig mente flere at IKP medførte en større grad av påvirkning og politisk styring av planarbeidet. Kravet til å dokumentere samfunnsnyttene ble av flere omtalt som viktig med hensyn på bevisstgjøring av allokeringen av tilgjengelige midler tidlig i planleggingsfasen.

Det var en utbredt oppfatning om at IKP bidro til større grad av involvering, bedre kunnskap og innsikt blant de med ansvar for de politiske beslutningene i de enkelte kommunene. Sammenlignet med erfaringer fra tidligere planprosesser, ble IKP-modellen også beskrevet som formålstjenlig med hensyn på både effektivitet og kvalitet i planprosessen. Det ble også fremhevet at planmodellen bidro til mer samarbeid mellom politisk ledelse og lokal planfaglig administrasjon. I tillegg mente flere at omfanget og kvaliteten av involveringen av innbyggere og interessegrupper i kommunene var betydelig bedre, sammenlignet med erfaringer fra tidligere planprosesser.

Etableringen av enighetsprinsippet mellom kommunene tillegges stor betydning for at arbeidsformen i styret var orientert mot å finne felles løsninger på tvers av kommunene.

Selve organiseringen av planarbeidet ble tillagt vesentlig vekt for både kvaliteten på arbeidet og resultatene av planprosessen. Organiseringen i form av et *styre* og en *plankoordineringsgruppe* understøttet samhandlingen mellom representanter fra den politiske ledelse i de ulike kommunene, og øvrige involverte aktører i prosessen.

Endringen i organiseringen underveis i prosjektet, ved at styret ble deltaker i *plankoordineringsgruppen*, bidro ifølge flere informanter til at den politiske ledelsen i kommunen fikk mer inngående informasjon og innsikt i planarbeidet enn hva de ellers ville ha fått. Det var også en oppfatning blant flere at endringen som innebar at Nye Veier og Rådgiver ikke var representert i *samarbeidsgruppen* var fordelaktig med hensyn på prosessen i planarbeidet. Flere mente at dette bidro til en bedre dialog og oppmerksomhet rundt tematikker knyttet til felles (og divergerende/sær kommunale og fylkeskommunale interesser og utfordringer).

Enkelte mente imidlertid at tidsplanen for planprosessen og de korte fristene hadde vært utfordrende og delvis uheldig, med hensyn på å sikre tilstrekkelig tid til vurdering av utarbeidet kunnskapsgrunnlag og saksfremlegg. Samtidig ble tidsplanen ansett som viktig for å sikre fremdrift og kontinuitet i arbeidet. Med hensyn på organisering, mente noen at det i starten av prosessen hadde vært krevende å avklare roller og arbeidsform.

Representanter fra de kommunene som vurderte prosjektet å ha betydelige implikasjoner for lokale forhold (f.eks. fritidsinteresser, næringsinteresser, lokaltrafikk, rekreasjon) hevdet imidlertid at

enkelte innspill til planen ikke ble grundig nok belyst og tatt hensyn til i planarbeidet. Dette ble delvis forklart ut fra vektleggingen av fremdriften i prosjektet, og en overvekt av representanter i styret fra kommuner som ikke hadde identifisert samme omfang av utfordringer.

Planadministrasjon i kommunene

Representanter fra planadministrasjonen i de ulike kommunene uttrykte at planarbeidet hadde bidratt til effektiv fremdrift i planprosessen. I likhet med andre involverte aktører mente de at den tverrkommunale interessen for å få realisert vegprosjektet hadde vært avgjørende for både fremdrift og tilslutning til planen.

Planleggerne bidro med en rekke innspill som gjaldt lokale særskilte forhold og kommunale interesser, og bisto rådgiver med informasjonsinnhenting. I tillegg deltok de som deltaker i lokale feltarbeid og dialogmøter. Det var en utbredt oppfatning at de bidro til å sikre bruk av lokalkunnskap i planarbeidet. Samtidig ble det uttrykt at de som lokale planleggere i enda større grad kunne ha bidratt med kunnskap om lokale forhold som de mente rådgiverne manglet. Dette kunne innbefatte forhold som kunne ha vesentlig betydning for ivaretagelse av den faglige kvaliteten på planen.

Flere mente at organiseringen av prosessen, og spesielt inkluderingen av en rekke ulike aktører i plankoordineringsgruppen, bidro til å redusere forumet som en reell arena for innspill og dialog om sentrale utfordringer ved foreslåtte planutkast og svakheter ved kunnskapsgrunnlaget. Noen mente derfor at det planfaglige aspektet ved arbeidet ble svekket. Konsekvensen var at de i for liten grad fikk mulighet til å bidra inn i prosessen gjennom drøftinger av lokale behov og problemstillinger. I denne sammenheng ble fraværet av en koordineringsinstans mellom de planfaglige miljøene i de enkelte kommunene omtalt som en utfordring, og ansett som et forhold som kunne bidra til å svekke kvaliteten på kunnskapsgrunnlaget.

Det var en utbredt oppfatning at IKP fordret god kommunikasjon mellom politikere og lokal planadministrasjon for å sikre den planfaglige kvaliteten og ivaretagelse av særskilte lokale forhold. Enkelte mente at den politiske ledelsen i kommunene i for stor grad stolte på informasjon og råd de fikk av rådgiver. Graden av formalisert koordinering mellom planadministrasjon og politisk ledelse i de ulike kommunene varierte.

Samhandlingen med prosjektet ble av enkelte sammenlignet med erfaringer fra tidligere tilsvarende planarbeid i regi av Statens vegvesen. Noen ga uttrykk for at Statens vegvesen i større grad hadde involvert planadministrasjonen, gjennom dialog og drøftinger, enn det de hadde erfart i dette prosjektet.

Fylkesmannens representanter

Et sentralt tema i intervjuene med fylkesmannens representanter var at de opplevde gjennomføringstiden for planprosessen som svært kort sammenlignet med tilsvarende prosjekter de hadde erfaring fra. Tidsplanen og fremdriften i planprosessen ble av flere omtalt som utfordrende med hensyn på muligheten til å ivareta fylkeskommunenes mandat i prosessen.

Noen mente at den enkelte kommune ikke var godt nok involvert i planarbeidet med hensyn på konkrete innspill og planfaglige vurderinger. Dette ble delvis tilskrevet organiseringen av prosjektet. Det ble for eksempel vist til at antall ulike aktører i plankoordineringsgruppen bidro til at de først og fremst fungerte som informasjonsmøter for Nye Veier og rådgiver, snarere enn et forum for dialog og diskusjon.

Flere ga uttrykk for at kvaliteten på planene, inkludert grunnlagsdokumentasjonen, hadde betydelige svakheter sammenlignet med tidligere tilsvarende planer utarbeidet av Statens vegvesen. Svakheter

og mangler ved fremlagt dokumentasjon medførte et behov for kvalitetssikring, for å sikre at Fylkesmannen kunne utøve sitt mandat som innsigelsesmyndighet på en kvalitetsmessig forsvarlig måte.

Noen mente at Statens vegvesen hadde anlagt et mer helhetlig perspektiv med hensyn på å ivareta ulike samfunnsmessige hensyn i forbindelse med tilsvarende planarbeid, og at Nye Veier og rådgiver vektla et mer begrenset sett av målsetninger for prosessen. Dette ble reflektert i en vektlegging av forhold som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt fremdrift og kostnader knyttet til planprosessen.

Sammenlignet med tidligere planprosesser hadde Fylkesmannen blitt involvert tidligere i planprosessen, ved at de fikk adgang til å gi innspill til utarbeidelsen av planen. Dette ble omtalt som hensiktsmessig med hensyn på å sikre best mulig kunnskapsgrunnlag for arbeidet, og at dette kunne bidra til å redusere omfanget av innsigelser til planen senere i prosessen. Imidlertid ble det uttrykt frustrasjon over at de innspill som var blitt gitt skriftlig eller muntlig ikke fikk respons eller ble tatt til følge av Nye Veier og rådgiver.

Samlet sett hadde arbeidet med å gi innspill i tidlig fase, samt behovet for kvalitetssikring av fremlagt dokumentasjon i etterkant, bidratt til et betydelig merarbeid for Fylkesmannens fagfolk. Noen mente at oppgaver som burde vært ivaretatt av rådgiver ble overført til Fylkesmannens fagfolk.

Ressursbruken i forbindelse med prosessen var betydelig mer omfattende enn i andre pågående planprosesser. Noen ga uttrykk for at Nye Veier hadde blitt "forfordelt" med hensyn på bistand og oppfølging, sammenlignet med planprosesser utført av andre aktører, og at en slik "forfordeling" var uheldig ut fra Fylkeskommunens mandat. Opplevelsen av uforholdsmessig stor ressursbruk ble forklart som en konsekvens av politiske interesser på nasjonalt nivå om at prosjektet skulle bli vellykket.

Fylkeskommunenes representanter

I intervjuer med representanter for en av fylkeskommunene ble det uttrykt at Aust-Agder fylkeskommunenes forslag om å organisere planprosessen som IKP, hadde gitt de forventede resultatene med hensyn på fremdrift, samt fremmet et mer regionalt perspektiv.

Det ble fremhevet at overføringen av beslutningsmyndighet fra politiske planutvalg og bystyrrer/kommunestyrrer til *styret*, var det som organisatorisk representerte den største forskjellen fra tidligere prosesser. Etableringen av en plankoordineringsgruppe ble også omtalt som en nyvinning.

Informantene mente at styret hadde utført sine oppgaver i henhold til intensjonene. Plankoordineringsgruppen ble imidlertid omtalt som "*delvis dysfunksjonell*", ved at den ikke fungerte som et forum for grundig drøfting mellom de ulike involverte interessentene. Informantene mente at den først og fremst fremsto som et informasjonsforum for Nye Veier og rådgiver. Det ble imidlertid fremhevet at plankoordinator var viktig for å sikre at ulike aktørers innspill og innsigelser ble formidlet. En av informantene mente det hadde vært en fordel hvis planadministrasjonen i den enkelte kommunen hadde hatt ressurser og tid til å være mer involvert i planarbeidet.

Statens vegvesen

Informanten fra Statens vegvesen mente at den valgte planmodellen innebar at det ble mindre involvering av representantene i de lokale kommunestyrene, og at dette kunne medføre redusert lokal kontroll over planen. Siden kommunestyrene representerer et mangfold av interesser og perspektiver, kunne det være en fare for at vesentlige forhold ble oversett. Ulike politiske interesser blant de folkevalgte kunne også bli oversett. Dette kunne ifølge informanten medføre utfordringer i forbindelse med skifte av den politiske ledelsen i kommunene. Videre mente informanten at Nye Veier og rådgiver ikke hadde involvert lokal planadministrasjon tilstrekkelig.

Tidsperioden mellom høringsrunder ble ansett å være for knapp med hensyn på at lokal planadministrasjon fikk anledning til å utarbeide innspill til planen.

Informanten mente at forutsetningen om at Nye Veier skal drive forretningsmessig, basert på utstrakt bruk av en kommersiell rådgiver, bidrar til at samfunnsansvaret ikke blir ivaretatt i samme grad som når Statens vegvesen utfører planarbeidet. Kommersielle hensyn knyttet til effektiv gjennomføring, ville ifølge informanten påvirke planarbeidet. I tillegg mente informanten at Nye Veier og rådgiver ikke hadde samme etablerte relasjoner til sentrale aktører i prosessen, og da spesielt innsigelsesmyndighetene. Dette kunne bidra til svekket informasjonsflyt vedrørende planmessige relevante forhold.

På spørsmål om hva som ville vært annerledes hvis Statens vegvesen hadde utført planarbeidet, ble det hevdet at planarbeidet ville vært mer omfattende og tatt noe lengre tid. Eksempelvis ble det vist til at en plan i regi av Statens vegvesen ville ha inkludert mer grundige analyser og vurderinger av hvordan ulike alternativer ville påvirke det lokale trafikkmønstret. Informanten hadde inntrykk av at flere vesentlige implikasjoner av lokale forhold var uavklart i de fremlagte planene.

Informanten mente at regjeringen og Stortingets interesse av at etableringen av Nye Veier skal bli vellykket, hadde bidratt til politiske føringer som gjorde det problematisk for offentlige innsigelsesmyndigheter å vareta sitt mandat.

Videre ble det uttrykt at Nye Veier tok stor risiko ved å delegerer så stor del av ansvaret over på rådgiver, både med hensyn på utarbeidelse av plan og som tilrettelegger av prosessen. Det ble vist til at i planprosjekter utført av Statens vegvesen ble rådgiver/konsulenter i større grad styrt av Statens vegvesen som prosjekteier. Informanten mente at kjøp av tjenester fra rådgiver i det omfang som gjøres av Nye Veier, vil stille større krav til bestillerkompetanse.

Informanten mente at prosjektet like gjerne kunne vært gjennomført som en kommunal plan i hver kommune, etterfulgt av et felleskommunalt møte for samordning. Med hensyn på planvalg ville informanten foretrukket statlig plan med overføring av planmyndighet til departementet.

Plankoordinator

Plankoordinator ga uttrykk for at IKP som planmodell var velfungerende med hensyn på prosessgjennomføring, og sikring av et mer helhetlig regionalt perspektiv.

Tidsplan og prosjektets kompleksitet ble ansett som mest utfordrende, ut fra en ambisjon om å sikre best mulig kunnskapsgrunnlag og forståelse hos de involverte aktørene. Det ble fremhevet at det var viktig å komme frem til løsninger som kommunene kunne forenes om. Forutsetningene for å vurdere planforslagene opp mot lokale forhold og behov, ble vurdert til å være forskjellig mellom de ulike kommunene. Dette ble bl.a. tilskrevet en betydelig variasjon i planfaglig kompetanse og ressurser.

Vissheten om variasjonen mellom kommunen med hensyn på omfanget av mulige utfordringer knyttet til særskilte lokale forhold, ble omtalt som sentralt. Det ble uttrykt at oppfølgingen av de enkelte kommunene i større grad burde omhandle de lokale utfordringene som ble adressert av lokal planadministrasjon og politisk ledelse, og at dette manifesterer seg i utførelsen av planarbeidet.

Plankoordinator oppfattet Nye Veier sin rolle i prosessen som noe uklar og utydelig. Inntrykket var at Nye Veier som oppdragsgiver og byggherre, hadde vært en lite aktiv aktør i dialogen og samhandlingen mellom de involverte aktørene. Dette ble relatert til bruken av BVP-modellen og rådgivers rolle som totalleverandør i planarbeidet. Plankoordinator mente at man kan flytte over ansvar for utføring, men ikke rollen som prosjekt- og planeier. Som prosjekteier burde Nye Veier utøvd en større grad av styring,

med hensyn på organisering og samhandling for å sikre best mulig involvering av de ulike involverte aktørene. I tillegg burde Nye Veier tydeliggjort sin rolle som planeier overfor involverte aktører.

Plankoordinator hadde inntrykk av at fagansatte og politikere i kommunene i starten hadde oppfattet rådgiver som "arrogant", i den betydning at innspill og lokal kunnskap i forholdsmessig liten grad ble tatt hensyn til i planarbeidet. Imidlertid mente han at rådgiver i løpet av prosessen hadde fått en større forståelse for de lokale kommunale perspektivene, og at dette i større grad kom til uttrykk i planarbeidet.

Plankoordinator mente rådgiver hadde gjort en god jobb i arbeidet med medvirkning. Første runde med møter rettet mot befolkning, næringsliv, lag og foreninger ble beskrevet som mer profesjonelt utført, sammenlignet med tidligere planprosesser.

Nye Veier

Intervjuer og samtaler med representanter for Nye Veier indikerer stor grad av tilfredshet med planprosessen og resultatet. Informantene vektla spesielt effektiv planlegging i tidligfase av prosjektet, noe som ble ansett å ha bidratt til å realisere målsettingene om effektiv prosessgjennomføring og kostnadsbesparelser for prosjektet som helhet.

Etableringen av felles mål mellom styret, Nye Veier, plankoordinator og rådgiver ble ansett som en sentral forutsetning for at prosessen hadde blitt vellykket. Det ble samtidig fremhevet at det var viktig at det var en vilje blant de involverte aktørene til å sikre vedtak og fremdrift. Den mer omfattende målformuleringsprosessen, sammenlignet med tidligere planprosesser, ble ansett som viktig for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet og det regionale perspektivet ble førende for arbeidet.

Informantene mente at den valgte organiseringsformen hadde bidratt til en betydelig mer omfattende involvering av den politiske ledelsen i de ulike kommunene, sammenlignet med tidligere planprosesser. Siden den politiske ledelsen i kommunen hadde fått delegert betydelige fullmakter i planprosessen, ble det viktig å støtte opp om lokalt forankringsarbeid blant beslutningstakere som ikke var involvert direkte i prosessen.

Til tross for at informantene anså organiseringen og mandatet for prosessen som hensiktsmessig, mente enkelte at det manglet et grunnleggende styringsdokument for prosjektet. Dette ble relatert til en oppfatning om at oppstartsfasen var preget av en viss usikkerhet vedrørende mål, oppgaver, ansvar og myndighet blant de ulike involverte aktørene. Denne usikkerheten kunne delvis forklares ut fra at anvendelsen av BVP var en ny arbeidsform for de involverte.

Informantene ga klart uttrykk for en forventning om at en vellykket gjennomføring av planprosjektet ville kunne danne en norm for organisering, aktiviteter og samhandlingsformer i senere planprosesser.

Når det gjelder erfaringer ved bruk av BVP-modellen ga informantene klart uttrykk for at det var krevende å anvende BVP-modellen i denne type prosjekt, og at dette blant annet gjaldt forhold knyttet til spesifikasjoner i kontraktsgrunnlaget (for eksempel å spesifisere en tydelig samhandlingsmodell for oppdragsgiver og rådgiver i konkurransegrunnlaget). Det at Nye Veier ikke kjente BVP-modellen godt nok og at de samtidig paret den med en fastpriskontrakt på et planoppdrag, førte til en god del utfordringer, blant annet i form av endringer og endringsmeldinger. I ettertid ser informantene at det er krevende å definere et planprosjekt innen rammen av en fastpriskontrakt, fordi en kommunedelplanprosess ofte er uforutsigbar i forhold til hva som må gjøres underveis i prosessen. De pekte på at de som prosjekteier i et planprosjekt antagelig må være mer aktive som oppdragsgivere enn det anskaffelsesmetoden tilsier at man skal være (på grunn av kompleksiteten i planprosesser).

Nye Veiers prosjektledelse opplevde i den tidlige fasen at prosjektgruppen ikke fikk nok informasjon fra rådgiverne og at de ikke ble tilstrekkelig involvert. Det førte til utrygghet om fremdrift og leveranser. Nye Veiers prosjektledelse opplevde at samhandlingen og kommunikasjonen var krevende, men at dette bedret seg betydelig ved enkle omorganiseringer. Blant annet endret de på møtestrukturer, og innførte det som ble betegnet som forankringsrutiner for å tydeliggjøre Nye Veiers ansvar og behov for styring. Dette gjaldt blant annet gjennomgang av dokumenter før saker skulle legges frem for aktørene innen det interkommunale plansamarbeidet. Etter hvert utviklet samarbeidet seg til å bli tett og effektivt, noe prosjektledelsen fremhever som spesielt viktige i siste fase med arbeidet med de 23 innsigelsene. Prosjektledelsen mente også at god samhandling var avhengig av god kommunikasjon med oppdragsleder, og at dette var kritisk for samspillet mellom dem.

Rådgiver

Informanter hos rådgiver uttalte at de, i enda større grad enn i tidligere planprosesser, opplevde et tidspress. Tilstrekkelig tidsrammer i de ulike fasene av prosessen anses som viktig for at alle involverte aktører, både faglige og politiske, har muligheten til å opparbeide seg tilstrekkelig god forståelse av foreslåtte løsninger. I tillegg vektla flere betydningen av å forankre prosjektmål og silingskriterier for linjevalg hos medlemmene av styret, kommunepolitikerne og de faglige aktørene i plankoordineringsgruppen.

Flere mente at den største utfordringen i arbeidet hadde vært knyttet til det å formidle planutkast og motta innspill fra lokalpolitikere, organisasjoner og andre interessenter. En betydelig utfordring var opplevelsen av en relativt utbredt manglende forståelse og kunnskap om hva en kommuneplan er. Dette bidro til at dialogen rundt planutkastene ble vanskelig, både med hensyn på formidling og relevansen av ulike innspill. En vanlig forventning og antakelse var at planen var en mer detaljert plan for utformingen og lokaliseringen av veggen.

Flere av informantene uttrykte at de hadde forventet at kommunenes planadministrasjon ville være mer forberedt og involvert i starten av prosessen. Noen hadde inntrykk av at planprosessen var mer forankret hos kommunenes politiske ledelse, som var representert i styret, enn hos planadministrasjonen. For ansatte hos rådgiver var en forankring og involvering av den lokale planadministrasjonen ansett som viktigere enn eierskap og involvering av den politiske ledelsen i kommunene, siden planfaglig-støttet lokalkunnskap og tilrettelegging for informasjonsinnhenting var viktig for utførelsen av planarbeidet. Den manglende involveringen ble av noen tilskrevet endringer i organiseringen av plankoordineringsgruppen i løpet av prosjektet, med en relativt hyppig utskifting av personer og aktørgrupper.

Når det gjelder BVP, mente informantene at det var en krevende modell for dem, spesielt på grunn av mange uavklarte forhold i oppstartfasen, som hadde vært enklere å håndtere hvis Nye Veier hadde kommunisert om disse tingene i konkretiseringsfasen. Tilsvarende om de hadde informert om andre aktiviteter (møter) som Nye Veier hadde forpliktet dem til. Flere uavklarte forventninger i oppstartfasen bidro til krevende samarbeidsrelasjoner, som de mente ble forsterket ved at begge parter hadde lite kompetanse på BVP. De opplevde at det var viktig at Nye Veier ville slippe dem til og få ta styringen, og at Nye Veier selv samtidig ville slippe kontrollen. Informantene følte at mange ønsket å fortsette å gjøre ting «på gamlemåten», og at oppdragsgiver burde stole på at rådgiveren ville gjøre jobben. Hvis man ikke raskt vennet seg til den nye måten å jobbe på, i henhold til BVP, mente rådgiver at det kunne oppstå konflikter. De trodde det var nødvendig hvis prosjektet skulle komme i mål slik som tenkt, at de fikk jobbe mer selvstendig.

Rådgiver påpekte også betydningen av bruk av fastpris for prosjektet, og at forventningen til innhold og omfang av dokumentasjon og analyser var delvis mer omfattende enn hva Rådgiver hadde beskrevet i tilbudet. Dette bidro til diskusjoner og forhandlinger mellom Nye Veier og rådgiver hvorvidt

forespørsler om mer dokumentasjon og analyser skulle betraktes som en tilleggsordre eller som en del av kontrakten.

Basert på oppsummeringen fra felles evalueringssamling mellom rådgiverne og Nye Veier i etterkant av planprosjektet går det frem at både rådgiver og Nye Veier totalt sett var fornøyd med gjennomføringen av planprosessen og samarbeidet mellom dem slik det utviklet seg. Basert på en intern undersøkelse blant rådgiverne som har vært involvert i prosjektet går det frem at arbeidsbelastningen har vært stor for medarbeiderne, men at flertallet ønsket å jobbe med tilsvarende prosjekter. To av nøkkelpersonene oppsummerte etter ferdigstillingen at hovedårsaken til at prosjektet har gått så bra var at de jobbet med å øke forståelsen for BVP og hvilke nye rolleavklaringer dette innebærer. De innførte også rutiner som sikret at Nye Veier kunne få trygghet for produksjonen uten å detaljstyre den. De forsøkte også å avklare forventninger til de ulike leveransene på forhånd. Tilsvarende ble utført ovenfor det interkommunalt plansamarbeid, selv om det ikke ble direkte skrevet ned som rutiner.

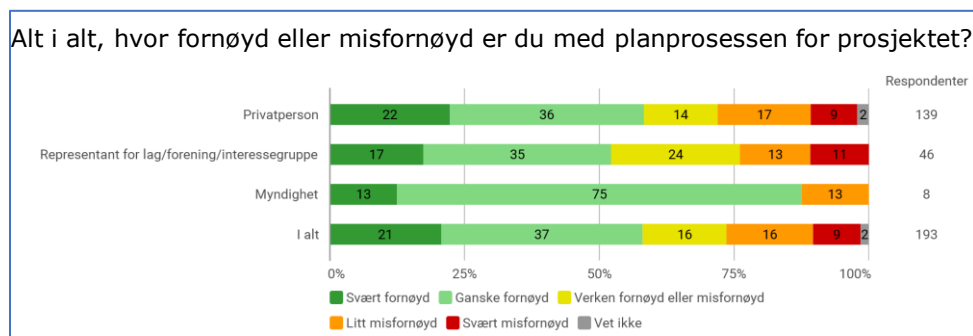
Innbyggere og interessegrupper

Innbyggermedvirkning i planprosessen har vært gjennomført i form av folkemøter, "åpent kontor" for innbyggerne, og ved møter mellom Nye Veier og interesseorganisasjoner. Nye Veier og kommunene har lagt ut informasjon om planprosjektet på egne nettsider og med tilgang til oppdaterte plandokumenter. Den digitale medvirkningsportalen har gitt innbyggerne mulighet til innspill med stor stedspresisjon, som er relativt nytt for dette planprosjektet.

Erfaringer fra innbyggere og interessegrupper er basert på spørreundersøkelsen som rådgiverne sendte ut i oktober 2019 til alle som hadde kommet med innspill i varsel om planoppstart, høring av planprogrammet og høring av forslag til kommunedelplan. Den ble sendt ut til 472 mailadresser og med en svarprosent på 41 prosent (139 privatpersoner, 46 representanter for lag/foreninger/interessegrupper og åtte fra myndigheter). Resultatene gir et visst inntrykk av hvordan innbyggere har oppfattet medvirkningsprosessene, selv om det metodisk sett er problematisk å trekke bastante konklusjoner med et så begrenset antall respondenter per respondentgruppe. Alle kommunene er representert i datamaterialet, men for tre av kommunene har færre enn 10 personer svart, mens for de fire øvrige har 22-40 personer svart.

Spørreundersøkelsen skulle måle om planprosessen hadde vært åpen, effektiv, nytenkende, aktiv og ansvarsbevisst, og om den hadde gitt muligheter for medvirkning for alle interessentgruppene. I tillegg til avkryssningsspørsmål ble det stilt spørsmål som åpnet for kommentarer. Resultatene viser at prosjektet ikke oppnådde målet om at 75 prosent av respondentene skulle være fornøyd med prosessen, men at de i varierende grad var fornøyde med ulike forhold knyttet til planprosessen. 58 prosent av respondentene var fornøyde med planprosessen. Som det fremgår av Figur 22, er representanter for lag og interessegrupper noe mindre fornøyd enn privatpersoner. Fordelt på kommuner varierer resultatene i spennet fra 46-66 prosent fornøyd, hvor Grimstad har den høyeste andelen fornøyd og Risør den laveste.

Figur 22. Resultater fra spørreundersøkelse om hvor fornøyd innbyggerne er med planprosessen for prosjektet, n=193.



I tabellen og teksten under presenteres resultater fra undersøkelsen ut fra temaene: åpenhet i planprosessen, inkludering, nytenkende og hvorvidt ulike interesser er tatt hensyn til. Svarkategoriene Svært fornøyd og Ganske fornøyd er slått sammen til Fornøyd, og Svært misfornøyd og Ganske misfornøyd er slått sammen til Misfornøyd.

Tabell 24. Samlet oversikt over resultater fra spørreundersøkelsen, for alle 18 spørsmål, prosent av n=183. Svaralternativene under Åpen, Inkluderende og Nytenkende er formulert som grader av fornøydhet.

	Fornøyd	Verken eller	Misfornøyd	Vet ikke
Alt i alt hvor fornøyd/misfornøyd er du med planprosessen for prosjektet	58	16	25	2
ÅPEN				
Alt i alt har jeg opplevd planprosessen som åpen	67	14	17	
Jeg er fornøyd med måten Nye Veier har informert om prosjektet	70	10	21	
Nye Veier har belyst konsekvenser av beslutninger underveis i prosessen	52	20	24	
Informasjonsmøtene har vært nyttige	71	9	12	8
INKLUDERENDE				
Nye Veier har lagt til rette for at personer og interessegrupper kan bli hørt i prosessen	77	7	12	4
Jeg opplever at mitt/mine innlegg i høringsprosessen ble behandlet på en god måte	53	15	15	18
Informasjon fra Nye Veier har vært enkel å forstå	71	13	15	
Nye Veier har aktivt bidratt til å mobilisere min interessegruppe/forening i forbindelse med medvirkning i prosessen	48	20	33	
NYTENKENDE				
Alt i alt opplever jeg planprosessen som nytenkende	57	18	16	9
Jeg er fornøyd med Medvirkningsportalen som kanal for å sende inn høringsuttalelser	79	9	11	
ANSVARSBEVISS I hvilken grad opplever du at Nye Veier gjennom prosessen har tatt hensyn til:	I stor-/svært stor grad	I noen grad	I liten-/ingen grad	
naturmangfold	42	22	23	13
vilt	34	19	26	20
friluftstinteresser	43	24	22	12
dyrka mark	55	16	17	12
kulturminne	54	17	12	18
lokalmiljø	47	21	22	10
klima	25	19	19	38

Åpenhet og informasjon. Flertallet av respondentene (ca. 70 prosent) opplevde planprosessen som åpen. Det er imidlertid relativt stor variasjon mellom kommunene. Andelen som oppgir at de er misfornøyde, er størst blant respondentene fra Risør (32 prosent). Det er også et flertall som er fornøyd med måten Nye Veier har informert på, som vurderer at informasjonsmøtene har vært nyttige, og at informasjonen har vært forståelig. Både spørreundersøkelsen og annet datamateriale ellers har vist at informasjonsmøtene har blitt oppfattet positivt av innbyggerne og andre som har deltatt på møtene, som understrekes i følgende sitat:

"Takk for at dere tok dere tid til å ha informasjonsmøter, til å la de ulike bygdene ha en stemme. Dere tok alle innslag på alvor og hørte på de som bodde de ulike stedene og hvorfor de mente at vegen skulle legges en spesifikk plass." (Sitat fra spørreundersøkelse innbyggere).

Vel halvparten av de spurte (52 prosent) er fornøyd med hvordan Nye Veier har belyst konsekvensene av beslutningene undervegs. Risør skiller seg ut ved at det er like mange misfornøyde som fornøyde (41 prosent).

Inkludering. Flertallet (77 prosent) er fornøyd med at Nye Veier har lagt til rette for at personer og interessegrupper kan bli hørt i prosessen. Samtidig ser en at kun 48 prosent er fornøyd med hvordan Nye Veier har bidratt til å mobilisere interessegrupper/foreninger i forbindelse med medvirkning i prosessen, og 33 prosent svarer at de er misfornøyde. En av respondentene har kommentert dette:

"Skoler, velforeninger, barn og unges interesser kunne vært bedre og tidligere involvert i prosessen. Bedre kartlegging av beslaglegning av uberørt mark slik at det oppfattes som et grundig forarbeid. Det virket som litt hastverksarbeid på noen områder. Bra at ting skal gå raskere, men det må ikke gå på bekostning av naturen og medvirkningsmulighetene. Men vil også peke på at det var veldig bra med møtene som ble holdt." (Sitat fra spørreundersøkelse innbyggere)

Et knapt flertall (53 prosent) er fornøyd med at deres innlegg ble behandlet på en god måte i høringsprosessen, mens 15 prosent er misfornøyde og 18 prosent har svart vet ikke. Her er det også relativt stor variasjon mellom kommunene. Flere av respondentene uttrykker at de opplever at prosjektet ble gjennomført på en måte som begrenset mulighetene til å påvirke de politiske beslutningsprosessene, ved at det i hovedsak bare var ordføreren som involvert i planprosessen.

"Også elimineringen av lokalpolitikere gjorde at det var få "kanaler" inn i beslutningsprosessen i den enkelte kommune, det var jo bare ordfører som var inkludert i planprosessen." (Sitat fra spørreundersøkelse innbyggere).

Nytenkende. Litt over halvparten (57 prosent) av respondentene opplevde planprosessen som nytenkende. Noen har kommentert at den interkommunale samarbeidsmodellen var et smart valg, men krevende for politikerne som både skulle ivareta lokale interesser og komme til enighet med de andre kommunene. To av innbyggerne har kommentert dette på følgende måte:

"Prosessen med å sette kommunene i et forpliktende samarbeid var smart fra Nye Veier sin side, men trolig utfordrende for politikerne som ble valgt." (Sitat fra spørreundersøkelse innbyggere)

"Planarbeid med at alle kommuner v/ordførerne skal si sitt og bli enige har vært for krevende for folkevalgte. De har liten eller ingen kompetanse i vegbygging og har ikke evnet å se hvordan veger er bygget andre steder i landet. Det blir for mye snakk om «seg og sitt» og for lite hensyntagen til helhet og konsekvenser." (Sitat fra spørreundersøkelse innbyggere).

Enkelte kommenterer at planprosessen har vært preget av løsningsorientering og at Nye Veier har evnet å tenke annerledes når det har oppstått problemer. Dette kommer frem i sitatet:

"Jeg opplever at det har vært villighet til å tenke annerledes i Nye Veier hvis motstanden har blitt for stor, eller noen har kommet med gode ideer og argumenter i saken. Alt i alt virker det som en god prosess." (Sitat fra spørreundersøkelse innbyggere)

Hele 79 prosent av respondentene oppgir at de er fornøyde med medvirkningsportalen som kanal for å sende inn høringsuttalelser. Flere peker på at verktøyet er visuelt, at det er enkelt både å legge inn egne innspill og samtidig se andres innspill, og at det er positivt å få direkte tilbakemeldinger fra fagfolk.

Ansvarsbevisst. Spørsmålene som gjelder i hvilken grad Nye Veier har tatt hensyn til naturforhold, vilt, friluftsinnteresser, dyrka mark, kulturminner, lokalmiljø og klima. Med unntak av klima og vilt hensyn, mener om lag halvparten av respondentene at Nye Veier har ivaretatt dette i stor- eller svært stor grad. En av fire respondenter mener imidlertid at naturmangfold og vilthensyn er ivaretatt i liten eller ingen grad. Kun 12 prosent mener kulturminner er blitt ivaretatt i liten eller ingen grad.

5.3.1 Utfordringer og suksessfaktorer basert på de ulike aktørenes perspektiv

Oppsummert, når vi sammenholder de uttrykte oppfatningene og erfaringen til ulike aktørgrupper, er det delte oppfatninger om organiseringsform, samhandlingsprosess og kvaliteten på planarbeidet. Samtidig berøres flere forhold hvor de ulike aktørene har tilnærmet sammenfallende oppfatninger og synspunkter. Dette omhandler tema som effektiv prosjektgjennomføring, tidsrammer og tidsfrister, og medvirkning fra innbyggere og interessegrupper.

Den interkommunale planmodellen

Det er en utbredt oppfatning blant de ulike involverte aktørene at den valgte planmodellen har bidratt til en effektiv og rask prosjektgjennomføring. Samtidig blir det påpekt at gjennomføringsplanen, med knappe tidsfrister for de ulike fasene i prosessen, har vært krevende med hensyn på arbeidsomfang og ressursbruk. Det er også en utbredt oppfatning at det var krevende i oppstartsfasen å utvikle hensiktsmessige samarbeidsformer, samt avklare aktørenes roller og ansvar i prosessen.

Representantene fra den politiske ledelsen i kommunene har uttrykt stor grad av tilfredshet med planmodellen som var valgt. Hovedinntrykket er at de fleste mener at planmodellen bidro til et mer regionalt perspektiv i planarbeidet. I tillegg har det blitt påpekt at modellen bidro til fremdrift og stor grad av løsningsorientering i prosessen. Vektleggingen av samfunnsøkonomisk nytte blir omtalt som viktig med hensyn på bevisstgjøring av kostnadsaspekter ved de ulike planalternativene. Flere har også uttrykt at planmodellen styrker kommunenes påvirkning på utformingen av planen. Det er også blitt fremhevet at den bidro til større grad av involvering, bedre kunnskap og innsikt blant de med ansvar for de politiske beslutningene i de enkelte kommunene.

Fagpersonell hos rådgiver har gitt uttrykk for at det har vært et betydelig tidspress med hensyn på leveranser, sammenlignet med tidligere tilsvarende planprosesser de har erfaring fra. I tillegg har det blitt påpekt at forventninger til leveranser og rådgivers rolle i prosessen hadde vært noe uklar i oppstartsfasen.

Planfaglige aktører (kommunal planadministrasjon og fagpersonell hos innsigelsesmyndighetene) har påpekt at planmodellens vektlegging av fremdrift i prosessen tidvis har gått på bekostning av mulighetene til grundig vurderinger av planutkast og underliggende kunnskapsgrunnlag.

Organisering og samhandling

Organiseringen av de involverte aktørene i prosessen blir av de politiske aktørene ansett som en viktig suksessfaktor for prosjektet. Bl.a. har styrets deltakelse i *plankoordineringsgruppen* blitt fremhevet som viktig for at den politiske ledelsen i kommunen fikk mer inngående informasjon og innsikt i planarbeidet enn hva de ellers ville ha fått.

Fagpersonell hos innsigelsesmyndighetene og kommunal planadministrasjon har imidlertid uttrykt seg kritisk til deler av organiseringen av planprosessen. En sentral innvending omhandler sammensetningen av plankoordineringsgruppen. Flere har gitt uttrykk for at den inkluderte for mange

ulike aktører, med ulik grad av relevant planfaglig kompetanse. Konsekvensene av dette var at gruppen ikke fungerte som et forum for grundige planfaglige drøftinger, slik de mente det burde. Isteden blir det omtalt som en informasjonsarena for rådgiver og Nye Veier, der formålet først og fremst er å oppnå tilslutning til utarbeidede planutkast.

Fagpersonell hos rådgiver har uttrykt at de hadde forventet at planadministrasjonen hadde vært mer forberedt på planprosessen, og at det hadde vært tidkrevende å utvikle hensiktsmessige samarbeidsformer. I løpet av prosjektet ble imidlertid lokal planadministrasjon i økende grad involvert i prosessen gjennom å bistå i arbeidet med kunnskapsgrunnet.

Medvirkning og innflytelse

Hovedinntrykket er at aktørene i prosessen opplever at tilretteleggingen for medvirkning fra innbyggere og interessegrupper har vært omfattende og god. Blant de med erfaring fra tilsvarende planprosjekter, blir det fremhevet at de ikke tidligere har erfart tilsvarende omfattende medvirkningsarbeid. Bruken av digitale verktøy ser ut til å ha bidratt til at innbyggere og interessegrupper har fått lettere tilgang til informasjon, samt bedre muligheter til å gi konkrete innspill. De digitale løsningene har bidratt til flere innspill, samt muliggjort en mer effektiv håndtering av informasjonen. Blant de innbyggerne og interessegrupper som har gitt innspill til planprosessen, er det ulike oppfatninger om hvorvidt innspillene har blitt tatt tilstrekkelig hensyn til. I kommuner hvor vegplanen anses å ha betydelige implikasjoner for ulike interesseområder og interessenter, uttrykker bidragsyterne mindre grad av tilfredshet med planprosessen.

Kvalitet på kunnskapsgrunnlag, plan og planarbeid

Representanter for den politiske ledelsen har i løpet av prosessen uttrykt stor grad av tilfredshet med fremlagt kunnskapsgrunnlag, mulighetene for påvirkning, og den endelige utarbeidede planen. De som anså prosjektet å ha betydelige implikasjoner for lokale forhold i sin kommune, hevdet imidlertid at enkelte innspill til planen ikke ble grundig nok belyst og tatt hensyn til. Dette ble delvis forklart ut fra vektleggingen av fremdriften i prosjektet, og en overvekt av representanter i styret fra kommuner som ikke hadde identifisert samme omfang av utfordringer.

Flere av informantene som representerer de planfaglige aktørene i prosessen har uttrykt misnøye eller usikkerhet med kvaliteten på planarbeidet og det endelige resultatet. Det ser ut til at fagpersonell hos spesielt Fylkesmannen og Statens vegvesen er kritisk til omfanget og grundigheten av analysene som til sammen utgjør kunnskapsgrunnet for utarbeidelsen av planen. Informantene gir uttrykk for at implikasjoner av vesentlige forhold knyttet til vegprosjektet ikke er analysert grundig nok. Noen etterlyser også manglende analyser og grunnlagsdokumentasjon knyttet til enkelte områder. Disse oppfatningene reflekterer faginstansenes forventninger til hva som skal dokumenteres i forbindelse med denne typen planarbeid. Disse forventningene ser ut til å bygge på erfaringer fra tidligere tilsvarende vegprosjekter, og tolkninger av krav og føringer i veiledere og regelverk. Fagpersonell hos Fylkesmannen har kompensert for det de mener er mangelfullt i kunnskapsgrunnet ved å bruke ekstraordinære ressurser på kvalitetssikring.

Samme instanser, samt informanter i enkeltkommuners planadministrasjon, uttrykker også en viss misnøye med at flere innspill i løpet av prosessen ikke har blitt tatt hensyn til i analysearbeidet. I tillegg mener flere at knappe tidsfrister medførte at de ikke fikk tilstrekkelig tid til å vurdere grunnlagsdokumentasjonen grundig nok. Disse forholdene til sammen ser ut å ha bidratt til usikkerhet med hensyn på kvaliteten av de utarbeidede planene.

Informanter fra rådgiver – som totalleverandør av planarbeidet – fremhever at det har vært utfordrende å gjennomføre arbeidet som fastprisprosjekt. Ulike forventninger og fordringer med hensyn på leveranser – fra Nye Veier og andre involverte aktører – ser ut til å ha vært krevende.

Erfaringene til fagpersonell – både hos rådgiver og andre faginstanser – kan relateres til rådgivers rammebetingelser for arbeidet, med hensyn både på tid og kostnader. En konsekvens av BVP-modellen er at kostnads- og tidsrammer for leveransene er klart definert gjennom kontrakten med Nye Veier. Dette vil nødvendigvis være dimensjonerende både for ressursbruk og arbeidsomfang. Dette representerer en betydelig forskjell i utførers rammebetingelser, sammenlignet med tidligere prosjekter. Det ser ut til å ha vært utfordrende for rådgiver å håndtere ulike forventninger om leveranser fra ulike aktører i løpet av prosjektet. Dette reflekteres muligens i diskusjoner og forhandlinger om hvilke leveranser som inngår i kontrakten, og hva som skal betraktes som tilleggsordre. Kontroverser knyttet til forventninger til leveransen kan muligens videre relateres til detaljeringsgraden av bestillingen, eventuelt forståelsen av Rådgivers løsningsforslag gitt i tilbudet.

Videre kan den omtalte bruken av ekstraordinære ressurser hos Fylkesmannens fagpersonell - basert på oppfatningen om behov for kvalitetssikring og en forventning om samme omfang av kunnskapsgrunnlag som ved tidligere vegprosjekter - betraktes som en "overføring" av kostnader fra utfører til offentlig administrasjon, hvis det stilles tilsvarende krav til omfang av grunnlagsdokumentasjon.

5.4 Oppsummering av funn

I dette kapitlet svarer vi på den andre problemstillingen i forskningsarbeidet. *Hvordan har programteorien kommet til uttrykk og gjort seg gjeldende i gjennomføringen av planprosjektet.* Dette gjør vi ved å oppsummere hovedfunn og drøfte: 1) hvordan prosjektorganiseringen med bruk av Best Value Procurement (BVP) har fungert; 2) hvordan det interkommunale plansamarbeidet har virket; og 3) hvordan digitale verktøy har blitt anvendt.

5.4.1 Hvordan har prosjektorganiseringen med bruk av Best Value Procurement (BVP) fungert?

Nye Veier hadde som prosjekteier en annen rolle i dette planprosjektet sammenlignet med mer tradisjonelle planprosjekter hvor Staten vegvesen er prosjekteier. Dette innebærer at de engasjerte rådgivere har hatt et betydelig større ansvar som var kontraktsfestet ved bruk av en BVP-kontrakt. Vi oppsummerer her noen hovedfunn om hvordan BVP-modellen har fungert i praksis, og påvirket planprosessen på ulike måter.

Begrenset erfaring med BVP hos Nye Veier og rådgiver bidro til en krevende oppstartsfase. Selv om representanter for både oppdragsgiver og rådgiver hadde lang erfaring fra vegsektoren, ga manglende erfaring med BVP en del utfordringer – særlig i oppstartsfasen. For det første var det en del elementer knyttet til organiseringen av (det interkommunale) plansamarbeidet som ikke var på plass da rådgiver startet opp arbeidet. Videre var ikke målformuleringene for planprosjektet på plass og forankret hos deltagerne i det interkommunale plansamarbeidet ved oppstart. Til slutt var arbeidet definert som en fastpriskontrakt, noe som ga utfordringer med hensyn på endringer og tillegg for å møte behov som var vanskelig å identifisere før oppstart.

Rollefordelingen i BVP tillegger rådgiverne mye makt, og det var behov for avklaringer og grenseoppganger for å tydeliggjøre prosjekteiers rolle som premissgiver og ansvarlig forslagsstiller.

Formelt var Nye Veier ansvarlig prosjekteier for planprosjektet og formell forslagsstiller, mens rådgiver hadde ansvar for faktisk utarbeidelse av planforslaget, planfaglige vurderinger og gjennomføringen av planprosessen i henhold til plan og bygningsloven. Dette innebar vesentlige endringer i forhold til rollefordelingen i mer tradisjonelle planprosjekter, som ga seg uttrykk i krevende samhandling og kommunikasjon mellom partene, men dette bedret seg over tid. Etablering av effektive samhandlingsrutiner, blant annet i form av det som ble betegnet forankringsrutiner, var et sentralt

virkemiddel for å tydeliggjøre Nye Veiers behov for informasjon, involvering og oppfølging, som ansvarlig prosjekteier overfor rådgiver. Ikke minst var dette viktig for å støtte opp under det formelle beslutningshierarkiet, hvor Nye Veier skal ha planprogram og planforslag til gjennomsyn og lagring før det går videre til offentlig ettersyn og høring.

Tett samspill og utvikling av tillitsrelasjoner mellom prosjekteier og rådgiver ble en viktig suksessfaktor for planprosjektet. BVP-modellen bygger på at det er sterke tillitsrelasjoner mellom oppdragsgiver og leverandør. I den tidlige fase av prosjektet var det tydelige utfordringer i samarbeid, hvor mye kan tilskrives manglende erfaringer med BVP-modellen. Gjennom konkrete grep lyktes man etter hvert med å utvikle tillitsbaserte relasjoner, som var nødvendig for å kunne gjennomføre en effektiv planprosess. Tett samarbeid og uformell kontakt mellom oppdragsleder hos rådgiver og prosjektleder hos Nye Veier var spesielt viktig, og kom blant annet til uttrykk i samarbeidet sommeren 2019, som var tidskritisk for arbeidet med avklaring av innsigelser fra de offentlige høringsinstanser.

Ansvarspulverisering kan være en uheldig konsekvens av en BVP-kontrakt i et komplekst planprosjekt. I henhold til kontrakten har rådgiverne det faglige ansvar for planforslaget. Samtidig opplevde rådgiverne tilfeller hvor deres faglige integritet ble utfordret av andre aktører i planprosessen. Dette handlet i stor grad om forankring av planinnhold hos de involverte partene, men hvor rådgiver opplevde ansvarspulverisering når de ble bedt om å gjøre endringer uten at dette samsvarte med egne faglige vurderinger. Her fikk rådgiverne et stort ansvar for håndtering av grensesnittet mellom Nye Veier som oppdragsgiver, de politiske- og administrative forvaltnings- og innsigelsesmyndighetene i det interkommunale samarbeidet, og dem selv som faglig ansvarlig. Rådgiverne har vært vant til å kunne lene seg på kompetansen hos oppdragsgiver (Statens vegvesen), med en tydeligere faglig rolle som prosjekteier. Innen BVP-modellen hadde rådgiverne det faglige ansvaret, noe som kunne innebære utfordringer i grensesnittet mot oppdragsgiver og andre aktører.

BVP-modellen bidro til rask fremdrift og til at rådgiverne var tett på prosessen og aktørene, men fremdrift og ressursbehov var krevende for rådgiverne. BVP-modellen og fastpriskontrakten var et viktig grunnlag og drivkraft for fremdriften i planprosjektet. BVP-kontrakten ga rådgiverne et større handlingsrom i planprosessen enn de var vant med, som bidro til mer direkte kontakt med sentrale aktører, ikke minst ordførerne som var sterkt involvert i planprosessen. Dette ga økt mulighet til innspill og raske tilbakemeldinger, spesielt fra politiske beslutningstakere, som gjorde at beslutningsrelevant informasjon tidlig kunne trekkes inn i planarbeidet basert på direkte kommunikasjon. Samtidig var det betydelige utfordringer knyttet til tidspress og stor arbeidsbelastning for rådgiverne, som i enkelte sammenhenger utfordret deres faglige integritet og som førte til knapp saksbehandlingstid for forvaltningsinstansene.

Det stilles spørsmål til om BVP-modellen generelt er egnet for komplekse planprosjekter. En konsekvens av BVP-modellen er at kostnads- og tidsrammer for leveransene er klart definert gjennom kontrakten, som blir dimensjonerende for arbeidsomfang. Dette skapte utfordringer for rådgiverne ved at komplekse planprosesser i seg selv er uforutsigbare, og ved håndtering av ulike forventninger om leveranser fra ulike aktører i løpet av prosjektet. Dette reflekteres muligens i diskusjoner og forhandlinger om hvilke leveranser som inngår i kontrakten, og hva som skal betraktes som tilleggsarbeid.

Tabell 25. Funn - Hvordan har prosjektorganisasjonen fungert ved bruk av BVP?

	Funn
1	Begrenset erfaring med BVP hos Nye Veier og rådgiver bidro til en krevende oppstartsfasen.
2	Rollefordelingen i BVP tillegger rådgiverne mye makt, og det var behov for avklaringer og grenseoppganger for å tydeliggjøre prosjekteiers rolle som premissgiver og ansvarlig forslagsstiller.
3	Tett samspill og utvikling av tillitsrelasjoner mellom prosjekteier og rådgiver ble en viktig suksessfaktor for planprosjektet.
4	Ansvarspulverisering kan være en uheldig konsekvens av en BVP-kontrakt i et komplekst planprosjekt.
5	BVP-modellen bidro til rask fremdrift og til at rådgiverne var tett på prosessen og aktørene, men fremdrift og ressursbehov var krevende for rådgiverne.
6	Det stilles spørsmål til om BVP-modellen generelt er egnet for komplekse planprosjekter

5.4.2 Hvordan har det interkommunale samarbeidet fungert?

Erfaringene med det interkommunale plansamarbeidet er vurdert ut ifra intervjuer med de ulike aktørene i samarbeidet samt våre egne observasjoner på møter undervegs. I kapittelet presenterer vi følgende konklusjoner med hensyn på hvor vellykket det interkommunale plansamarbeidet har vært:

Bred forankring av mål og forutsigbare rammebetingelser ga en effektiv prosess

En planprosess som involverer flere kommuner som hver for seg kan ha ulike mål og som også kan ha andre mål enn utbygger, kan føre til en tids- og ressurskrevende prosess. Til tross for at dette planprosjektet involverte åtte berørte kommuner, ble prosessen gjennomført på 12 måneder fra forslag til planprogram til vedtatt kommunedelplan. Det er kortere tid enn det som har vært vanlig for kommunedelplaner i andre vegprosjekter.

Vi peker på at en viktig årsak til prosessen tok kort tid var at Nye Veier la vekt på at målene for vegprosjektet tidlig ble løftet frem som styrende for prosessen. En tidlig og bred forankring av mål og silingskriterier førte til at kommunene fikk eierforhold til prosessen.

Planprosjektet skulle bidra til et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Det medførte at kommunene var nødt til å ha fokus på at vegen skulle gi høyest mulig nytte og at utbyggingskostnaden ikke måtte bli for høy. Tydelige hovedmål ga mindre fokus på detaljer som potensielt kunne ha kostnadskonsekvenser. I tillegg bidro Nye Veiers mandat og mål til det som ble betegnet som mer forutsigbare rammebetingelser, hvor Nye Veier hadde en økonomisk handlekraft, som bidro til sterk motivasjon og tro på rask realisering av vegprosjektet både blant kommunene og på regionalt nivå.

Organiseringen av og eierskap til det interkommunale plansamarbeidet muliggjorde effektive planprosesser

Et interkommunalt samarbeid med et eget styre bestående av de politiske ledere (åtte ordførere og en varaordfører) i kommunene, utgjorde et maktsentrum i planprosessen i form av sine fullmakter og gjensidige forpliktelse til hverandre gjennom et enighetsprinsipp. Styret hadde fullmakt til å ta beslutninger undervegs i planprosessen; som vedtak av planprogram og felles innstilling til politisk behandling av endelig planforslag. Vi konkluderer med at organiseringen førte til at kommunene i større grad så på vegprosjektet som et virkemiddel for å realisere felles regionale interesser. Prosessen skapte felles forpliktelser som på den ene siden ga kommunene makt overfor Nye Veier, men som også ga et press på å komme frem til en omforent løsning.

Plankoordinatoren sin rolle var avgjørende for kommunikasjon og samhandling mellom kommunene, og med Nye Veier og rådgiver

Fylkeskommunene og kommunene opprettet en stilling som plankoordinator for å fungere som et bindeledd mellom kommunene/fylkeskommunene og Nye Veier/rådgiver. Vi mener at denne rollen og måten den ble fylt på var en avgjørende suksessfaktor for plansamarbeidet. Vedkommende som hadde

stillingen hadde omfattende erfaring fra planlegging av vegprosjekter tidligere, han hadde et bredt nettverk og god lokalkunnskap. Det utviklet seg etter hvert stor grad av tillit mellom plankoordinator og Nye Veier. Rollen og funksjonen til plankoordinatoren ble tidlig viktig for samspillet mellom de sentrale aktørene. Ved å vektlegge helheten og de store linjene i planprosessen, bidro plankoordinator til at rådgiver kom frem til nye løsninger.

Sterke samarbeidskonstellasjoner og samhandling utover formaliserte strukturer ble en viktig suksessfaktor i planprosjektet

Konstellasjonen, styret, Nye Veier og plankoordinator ble en driver i prosessen. De utviklet gode samhandlingsrelasjoner hvor man i fellesskap diskuterte ulike løsninger innenfor rammene av de overordnede målsetningene. En viktig felles drivkraft i samarbeidet var løsningsorientering og mål om en tidseffektiv planprosess. Styret i det interkommunale plansamarbeidet ønsket å sikre endelig politisk vedtak i alle kommuner før et eventuelt skifte av politisk ledelse ved kommunevalget høsten 2019. BVP-modellen og rådgivernes rolle i prosjektet forsterket også drivkraften til å gjennomføre en tidseffektiv planprosess. Samtidig hadde de i større grad enn tidligere mulighet til å påvirke planprosessen, og hadde en tettere kontakt med politiske beslutningstakere enn de var vant med. Kompleksiteten i planprosjektet var krevende, og det synes som at dette krevde samhandling mellom de sentrale aktørgrupper utover de formaliserte møteplasser og strukturer som var definert i prosjektet. Dette kom til uttrykk gjennom mange ad-hoc møter og uformell kontakt mellom sentrale aktører.

Rollen til administrasjonen i kommunene og innsigelsesmyndighet ble ikke som forventet, med konsekvenser for både planprosess og planmyndigheter

Plankoordineringsmøtene fungerte i liten grad som en koordinerings- og problemløsningsarena for planleggere på tvers av kommunene. Isteden fremsto den som en informasjonsarena, uten reelle muligheter for medvirkning i planarbeidet. Kommuneadministrasjonene opplevde samtidig at de hadde begrenset tid til saksbehandling av planarbeidet. Noen saksbehandlere opplevde at dette skapte faglig utrygghet lokalt, og at det utfordret bestemmelsene i plan- og bygningsloven. En av konsekvensene av dette var at fylkeskommunen og fylkesmannen fikk en større rolle som planfaglig støttemiljøer for kommunene. Innsigelsesmyndighetene ble tidlig invitert inn i det interkommunale plansamarbeidet, men opplevde at innspillene ikke ble tatt hensyn til i planarbeidet. Det fikk konsekvenser i form av innsigelser, som måtte hensyntas i senere fase, med risiko for forsinkelser i prosessen. Videre skapte det et dårlig samarbeidsklima

Tabell 26. Funn, interkommunalt plansamarbeid.

	Funn
2	Bred forankring av mål og forutsigbare rammebetingelser ga en effektiv prosess
3	Organiseringen av og eierskap til det interkommunale plansamarbeidet muliggjorde effektive planprosesser.
4	Plankoordinatoren sin rolle var avgjørende for kommunikasjon og samhandling mellom kommunene, og med Nye Veier og rådgiver.
5	Sterke samarbeidskonstellasjoner og samhandling utover formaliserte strukturer ble en viktig suksessfaktor i planprosjektet.
6	Rollen til administrasjonen i kommunene og innsigelsesmyndighet ble ikke som forventet, med konsekvenser for både planprosess og planmyndigheter.

Dette interkommunale plansamarbeidet har demonstrert tydelig styrker fremfor erfaringer fra interkommunalt plansamarbeid som er beskrevet i litteraturen (se kap 3). Det er spesielt involveringen av politikere/ den politiske ledelse som er nytt i dette plansamarbeidet, og som har bidratt til forpliktelse og tett samarbeid på tvers av kommunene. I forhold til de utfordringer man tidligere har

hatt med interkommunalt plansamarbeid, hvor det har blitt pekt på manglende vilje til samarbeid og manglende forpliktelse blant kommunene, har organiseringen av dette interkommunale plansamarbeidet vist at sterk involvering av politisk ledelse i planprosessen, med betydelige fullmakter, har bidratt til eierskap og forpliktelse til planprosessen på tvers av kommunene.

5.4.3 Hvordan har digitale verktøy blitt anvendt i planprosjektet?

Som et ledd i arbeidet med å gjennomføre en effektiv og inkluderende planprosess la Nye Veier og deres rådgiver vekt på bruk av digitale verktøy. Man benyttet en digital medvirkningsportal hvor innbyggerne kunne gå inn på nettet og få opp en digital modell av ulike vegtraseer. Der kunne de legge inn kommentarer og innspill. Rådgiverne tok i bruk en kartinnsynsportal med åpen tilgang for planmyndigheter på alle nivå og Trimble Quantm, som et digitalt verktøy for å finne den mest optimale veg- linje/trase i tidlig fase av vegplanlegging. 1500 innspill ble formidlet gjennom den digitale medvirkningsportalen. Av de 193 innbyggere som har gitt tilbakemeldinger på erfaringer med bruk av portalen var 79 prosent fornøyd med Medvirkningsportalen som kanal for å sende inn høringsuttalelser. Blant aktørene i det interkommunale plansamarbeidet ble det også gitt tilbakemeldinger på at Medvirkningsportalen bidro til effektiv medvirkning, og at bruk av den digitale kartinnsynsløsningen bidro til effektive deling av informasjon i planarbeidet. Samtidig var det ikke alle som hadde god nok kompetanse til å bruke dette som en effektiv samarbeidsportal. Trimble Quantm, ble av noen betegnet som et godt verktøy i planarbeidet, men få hadde god kjennskap til verktøyet.

6 Hvordan har gjennomføring av planprosjektet bidratt til å oppnå målene og ambisjonene for prosjektet

Formålet med dette kapittelet er å belyse problemstillingene:

- Hvordan har gjennomføringen av planprosjektet (som helhet) bidratt til å oppnå mål og ambisjoner for planprosjektet?
- I hvilken grad kan man si at prosjektet har lyktes med å realisere et grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av vegprosjektet E18 Dørdal-Grimstad gjennom kommunedelplanen

Basert på målsetninger og ambisjoner som ligger til grunn for planprosjektet (ikke vegprosjektet som sådan) vil vi drøfte gjennomføringen av planprosjektet. Dette gjør vi ved å vurdere hvorvidt planprosjektet har bidratt til:

- Effektiv gjennomføring av planprosessen og høy planfaglig kvalitet.
- Nytenkning i tidlig planfase, som kan gi et erfaringsgrunnlag for en ny standard for vegprosjekter.
- Realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt.
- Oppnå de mål og ambisjoner som lå til grunn for prosjektteorien.

6.1 Hvordan har planprosjektet bidratt til å oppnå en høy planfaglig kvalitet og effektiv gjennomføring av planprosessen?

Effektiv gjennomføring av planprosesser er knyttet til høy planfaglig kvalitet, effektiv håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivå, tidseffektivitet og oppfyllelse av krav og bestemmelser i plan- og bygningsloven. I punktene under oppsummerer vi punkter knyttet til disse temaene.

Flere forhold bidro til en tidseffektiv gjennomføring av planprosessen

Organiseringen av den interkommunale planprosessen bidro til en langt mer tidseffektiv planprosess enn sammenlignbare planprosesser. Planprosessen ble gjennomført på ett år og vel syv måneder sammenlignet med tre år og ti måneder (gjennomsnittet for kommunedelplaner med planprogram). Sentrale forhold som har vært drivkrefter for den effektive planprosessen synes å være:

- *Nye Veiers mandat og rammebetingelser:* var i seg selv en sentral drivkraft for en tidseffektiv planprosess, hvor Nye Veier har vektlagt tidseffektivitet og fleksibilitet ved design av planprosess og prosjektorganisasjon. De har hatt et økt handlingsrom ved forhandlinger og kompenserende tiltak gjennom økonomisk handlekraft i møte med kommunene.
- *Anvendelse av BVP-modellen:* har gitt rådgiverne mye ansvar og faglig makt. Sammen med en fastpriskontrakt og klare krav til fremdrift, ble dette dimensjonerende for arbeidsomfang. BVP-modellen ga rådgiverne stor frihet både til å designe planprosessen og innholdet av planinnholdet innen rammen av pbl. Gjennomføringen skjedde ved overlapp av faser. Fra rådgivernes side fremheves at kontraktsformen har vært en klar driver for den raske fremdriften.
- *Det interkommunale plansamarbeidet:* var funderte på sterk motivasjon for og enighet blant kommunene om å realisere vegprosjektet, forsterket av troen på rask realisering av vegen (Nye Veiers porteføljestyling med samfunnsøkonomisk lønnsomhet som kriterium for rekkefølgeprioritering av vegstrekninger). IKP bidro til effektive politiske beslutningsprosesser drevet av styret i det interkommunale plansamarbeidet og løsningsorientering hos alle sentrale aktører i prosessen.

Planfaglig kvalitet- ingen entydige indikasjoner på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er annerledes enn ved sammenlignbare prosjekter

En vektlegging samfunnsøkonomisk lønnsomhet og effektiv prosjektgjennomføring kan potensielt gå på bekostning av andre hensyn som lokale behov, jordvern, kulturminner, og andre ikke-prissatte konsekvenser. Vi har ikke selv undersøkt plankvaliteten, men finner ingen entydige indikasjoner i datamaterialet på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er bedre eller dårligere enn ved sammenlignbare planprosesser. De involverte aktørene har gitt uttrykk for ulike vurderinger. Flere sentrale aktører har imidlertid uttrykt bekymring for at fremdriften og rådgivers konstadsrammer har gått på bekostning av plankvaliteten. I dette ligger også spørsmålet om fremdriften har gått på bekostning av demokratiske prinsipper og forsvarlig saksbehandlingstid på de ulike forvaltningsnivå.

Det ble fremmet 23 innsigelser fra fire ulike myndigheter til forslaget til kommunedelplan. Innsigelser har potensial til å vesentlig forsinke kommunedelplanprosesser, ikke minst siden innsigelser normalt ikke har kostnadskonsekvenser for de som fremmer dem. Til tross for dette ble innsigelsene håndtert i løpet av sommeren 2019 og planen var godkjent av kommunene i oktober. Det hadde den neppe gjort hvis kvaliteten ikke hadde vært tilstrekkelig, men tilbakemeldinger fra flere av aktørene peker på at tidspresset førte til at man ikke fikk satt seg godt nok inn i ting, slik at det kan dukke opp forhold senere som ikke er konkret vurdert frem til nå. Det er mulig at både prosess og planer kunne ha hatt godt av en noe romsligere tidsplan. Samtidig er det interessant at tidspresset førte til at samspillet mellom aktørene ble tettere, preget av direkte kommunikasjon og forhandling drevet av sterk resultatorientering.

Uenighet om planfaglig kvalitet basert på ulike forventninger knyttet til etablert praksis

Et sentralt funn i prosjektet er at det var uenighet blant aktørene om planfaglig kvalitet i planprosessen og om utredningsnivå i forhold til hva som er beslutningsrelevant på det plannivået man befant seg på. Dette handlet om krav til rådgivernes arbeid; hvilke analyser som skal gjennomføres, hvor grundig og på hvilket detaljnivå. Aktørene som deltar i prosessen synes å ha klare forventninger til planarbeidet, hva som leveres av dokumenter og innhold i dokumenter som skal saksbehandles. Uenighetene synes å ha sin årsak i forventninger som knyttet seg til etablert praksis i andre planprosjekter. Spesielt gjaldt dette for et av fylkesmannsembetene, som opplevde mangler i det planfaglige grunnlaget fra rådgiverne. Som en konsekvens av dette påtok de seg oppgaver i form av vurderinger og kvalitetssikring som de verken har ansvar for eller har kapasitet til, og som de i utgangspunktet ikke var rigget for. Dette er en interessant problemstilling med hensyn til både plansystemet og ressursbruken. Når det gjelder plansystemet, viser dette til problemstillinger i forhold til de forventninger som er etablert med hensyn til planfaglig kvalitet i planprosesser. Den planfaglige praksis og forventninger til kvalitet har vært knyttet til Statens vegvesen sin måte å gjennomføre planprosessene på, støttet av Statens vegvesen sine ulike håndbøker. Hvorvidt kvalitetsnivået slik det er uttrykt gjennom disse praksiser, fortsatt skal være førende for arbeidet med kommunedelplaner, er interessant i denne sammenheng. Våre undersøkelser viser at det er ulike synspunkter på dette, hvor enkelte mente at detaljeringsgrad og nivået på analysene bør justeres i forhold til det som er beslutningsrelevant informasjon for kommunedelplaner versus hva som skal inngå i reguleringsplanfasen.

Kommunikasjon og samhandling utover formaliserte strukturer kombinert med relasjonskompetanse synes å være avgjørende for å lykkes med en kompleks og tidseffektiv planprosess

Planprosjektet karakteriseres ved høy kompleksitet, som krevde kommunikasjon og samhandling mellom aktørene utover det som manifesterte seg gjennom formaliserte oppgaver og strukturer. Det betyr at praksis og formelle strukturer ikke samsvarer, ved at uformelle møter og dialoger blir "usynlige", men likefullt er avgjørende i prosesser som krever tett interaksjon på tvers av aktørgrupper.

Planprosessen var preget av at aktørene skapte gode relasjoner. Dette oppsto imidlertid ikke av seg selv, men gjennom gjensidig forpliktelse for å finne løsninger samt en proaktiv, fleksibel og løsningsorientert holdning blant nøkkelaktører. Videre synes det som at gode relasjonelle ferdigheter og/eller etablerte nettverk var karakteristiske for nøkkelaktører, som bidro til håndtering av krevende samhandling og motstridende interesser på tvers av aktørgrupper og forvaltningsnivå. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er imidlertid om noen av aktørene har måttet gå ut over definert ansvar for oppgaver for å få gjennomført planprosessen på en tidseffektiv måte, samtidig som det kan være vanskelig å definere ansvar og oppgaver ut fra grensesnitt som er utydelige.

Tidlig og effektiv medvirkning var viktig for at rådgiverne raskt kunne utvikle sitt lokale kunnskapsgrunnlag og ta hensyn til dette i planarbeidet

Sterk vektlegging av medvirkning og bruk av den digitale medvirkningsportalen åpnet opp for tidlige og presise innspill fra innbyggere og interessegrupper. Innbyggerne, rådgiverne og de andre aktørgrupper i det interkommunale plansamarbeidet har gitt entydige tilbakemeldinger på at den digitale medvirkningsportalen var en effektiv måte å gi innspill på, og at det beriket rådgivernes kunnskapsgrunnlag. Dette kompenserer delvis for at rådgiverne i utgangspunktet ikke har de kommunale planleggenes lokalkunnskap, og fremskynder i tillegg allmennhetens involvering i prosessen. Slike tidlige innspill kan bidra til at man unngår senere innspill og konflikter i reguleringsfasen, som kan forsinke planarbeidet.

Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner, tyder på at planprosessen ble oppfattet som legitim og at planresultatet var lokalt forankret i kommunene

Legitimitet er et viktig prinsipp i plansystemet og peker på behov for at planprosesser og planresultat skal oppfattes som legitime. Ved vurdering av en planprosess er spørsmålet både hvordan planprosessen har vært gjennomført, og om planresultatet er bra nok for samfunnet. Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner, basert på felles innstilling fra styret i det interkommunale plansamarbeidet, tyder på at den interkommunale planprosessen har fått sterk støtte lokalt. Planvedtakene ble fattet med flertallsstøtte i alle kommunene, som viser at planresultatet oppfattes som bra for lokalsamfunnene, og som indikerer at hensynet til demokratiske prinsipper er ivarettatt. Samtidig vet vi ikke hvor mye utsiktene til faktisk å få vegen har spilt, sammenliknet med alle de øvrige interesser som normalt avveies gjennom lokaldemokratiet.

Tabell 27. Funn - Planfaglig kvalitet og effektiv gjennomføring av planprosessen.

	Oppsummering
1	Flere forhold bidro til en tidseffektiv gjennomføring av planprosessen
2	Planfaglig kvalitet- ingen entydige indikasjoner på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er bedre enn ved sammenlignbare planprosesser
3	Uenighet om planfaglig kvalitet basert på ulike forventninger knyttet til etablert praksis
4	Kommunikasjon og samhandling utover formaliserte strukturer kombinert med relasjonskompetanse synes å være avgjørende for å lykkes med en kompleks og tidseffektiv planprosess
5	Tidlig og effektiv medvirkning var viktig for at rådgiverne raskt kunne utvikle sitt lokale kunnskapsgrunnlag og ta hensyn til dette i planarbeidet
6	Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner tyder på at planprosessen ble oppfattet som legitim og at planresultatet var lokalt forankret i kommunene

6.1.1 Oppsummerende diskusjon

Vi har tidligere pekt på (kap. 3.4) at det norske plansystemet vektlegger at planprosessene ivaretar konformitetsprinsippet, konsistenskravet og demokratiske prinsipper og at kvaliteten av planprosess og planinnhold er i henhold til pbl. Samtidig har tidseffektivitet blitt en viktig kvalitet ved planprosesser, ut fra mål om å redusere planleggingstiden i vegprosjekter. Vi vurderer planprosessen ut fra disse forhold, samtidig som vi drøfter hvorvidt Nye Veier har lyktes med en effektiv håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivå.

Konformitetsprinsippet: Planprosessen for E18Dørdal-Grimstad var kompleks, hvor mange aktører fra ulike forvaltningsnivå var involvert for å ivareta ulike interesser og hensyn samtidig (Nye Veier, rådgivere, åtte kommunene, to fylkeskommuner, to fylkesmannsembeter og flere sektorinteressenter). Gjennom organiseringen i det interkommunale plansamarbeidet ble det tilrettelagt for tett interaksjon mellom aktørene både innen og på tvers av forvaltningsnivå, gjennom plankoordinerings- gruppen og møter. På kommunalt nivå bidro styret for det interkommunale plansamarbeidet og plankoordinatoren for koordinering på tvers av kommuner og forvaltningsnivåene, ved å ivareta et helhetlig perspektiv på planprosessen og ved felles mål. Sterk forankring av det interkommunale plansamarbeidet både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, bidro til eierskap til planprosessen og støttet opp under samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. Fylkeskommunene hadde hatt en tydelig rolle ved initiering av den interkommunale planmodellen, og sterk motivasjon for å få det interkommunale plansamarbeidet til å fungere. De har deltatt i det interkommunale planprosessen i alle faser av planprosessen. De nasjonale innsigelsesmyndighetene ble også tidlig involvert i planprosessen og deltok på felles møtearenaer gjennom plankoordineringsmøtene, som viser at selve organiseringen har vektlagt vertikal interaksjon mellom forvaltningsnivåene. Samtidig ser en at det ikke er gitt at en slik organisering fungerer hvis det ikke skaper reelle påvirkningsmuligheter, slik en av fylkesmannsembetene opplevde. Dette medførte innsigelser i senere faser, som ble håndtert ved forhandlinger preget av sterk vilje til å finne løsninger og samarbeidsorientering. Det tette samarbeidet mellom sentrale aktører i planprosjektet synes å ha lagt et grunnlag for felles mobilisering for å løse konflikter i planprosessen. Dette kan tolkes som at planprosjektet hadde kapasitet til å håndtere mål- og interessekonflikter på en effektiv måte (jfr. konsistenskravet). Selv om avveining og håndtering mellom forvaltningsnivåene fremstår som effektive prosesser, har vi likevel identifisert at det har vært utfordringer i grensesnittene mellom forvaltningsnivåene, som har utfordret saksbehandlere og saksbehandlingen. Spesielt ser vi at fylkesmannen selv har påtatt seg flere oppgaver, blant annet som kvalitetssikrer, som de i utgangspunktet ikke er rigget for. Årsaken til at de har påtatt seg slike oppgaver skyldes til dels manglende involvering av kommuneplanlegger i planprosessen og tidspress hos saksbehandlerne i kommunen, og til dels at innholdet av plangrunnlaget ikke var slik de forventet basert på tidligere erfaringer med tilsvarende prosjekter hvor Statens vegvesen har vært prosjekteier. Ved gjennomføring av tilsvarende planprosjekter er dette problemstilling som bør ivaretas, ved at dette er forhold som har konsekvenser for grensesnittene mellom forvaltningsnivå, ressursbruken og hvilken kompetanse som kommer/ kommer ikke til anvendelse på de ulike forvaltningsnivå.

Når det gjelder de demokratiske prinsipper ihht. pbl., har det interkommunale plansamarbeidet vektlagt en sterk involvering av den politiske ledelse i kommunene. Gjennom fullmakter har styret fått myndighet til å gjøre en rekke vedtak underveis i planprosessen som har bidratt til en tidseffektiv planprosess. Dette er basert på en sterk forankring lokalt, og hvor ordfører har hatt tett kommunikasjon med både politikere og planleggere i kommunen i alle faser av prosessen. Sammenlignet med statlig plan kan det være grunnlag for å anta at man har greid å oppnå bedre lokal forankring og eierskap til planprosessen underveis i prosessen. De demokratiske prinsippene opprettholdes samtidig ved at endelig vedtak av planen skjer lokalt i kommune- /bystyrene.

6.2 Hvordan har planprosjektet bidratt til nytenkning i tidlig planfase?

Anvendelse av en ny plangjennomføringsmodell har vist at det bidrar til nye arbeidsmåter og det som kan betraktes som innovative løsninger i planprosessen. De mer tradisjonelle måter å gjennomføre planprosesser på kan ha svakheter ved at det er lett å forholde seg til etablerte arbeidsmetoder som hindrer introduksjon av nye arbeidsmåter og samhandlingsrutiner. Nye Veier har mulighet til å tenke nytt ved at de er en helt ny organisasjon med et annet mandat enn det Statens vegvesen har/har hatt. De kan gå ut av mer tradisjonelle mønstre for prosjektgjennomføring som Statens vegvesen

sannsynligvis har vært mer eller mindre bundet opp i, både ved de formaliserte rammer og krav som de er underlagt, samt ut fra at organisasjon over tid har etablerte rutiner og standarder for hvordan planprosjekter bør gjennomføres. Det er normalt for etablerte organisasjoner å legge lag på lag av nye rutiner oppå hverandre når nye krav skal tilfredsstilles, uten alltid å revidere eller fjerne gamle rutiner som ikke nødvendigvis fortsatt er like relevante. Det er et kjent grep å etablere nye organisasjoner for å teste ut alternativer, uten at dette er noen garanti for å gi de tilsiktede resultater. I dette planprosjektet utgjør følgende punkter nye elementer i som har fått effekter for planprosessen:

Anvendelse av interkommunalt plansamarbeid i denne form er ny og har påvirket planprosessen på flere områder. Bruk av interkommunalt plansamarbeid i denne form og omfang er ny i planprosjekter. Organiseringen og roller var ny i forhold til det som har vært vanlig. Her vil vi peke på involveringen av politisk ledelse/ordførerne og den sentrale rollen de fikk, som bidro til dynamikk og samspill mellom "fag og politikk", og effektive politiske beslutningsprosesser. I tillegg vil vi trekke frem den sterke målstyringen gjennom hele planprosessen, målprosessen i seg selv og felles møteplasser på tvers av kommuner og forvaltningsnivå, som sentrale elementer som til sammen har bidratt til en nytenkende planprosess.

Rådgiverens rolle i prosjektet er relativt ny, hvor de har hatt en utvidet rolle i forhold til mer tradisjonelle kommunedelplanprosesser. (Nye Veier har hatt rådgivere i like «fremskutte» posisjoner på reguleringsprosjekter, blant annet E39 Kristiansand vest – Mandal øst, omregulering av E18 Rugtvedt – Dørdal). De har styrt prosessene og vært tettere på de politiske beslutningstaker. Denne rollen har gitt rådgiverne betydelig faglig ansvar og makt i planprosessen. Planprosessen ble gjennomført med overlapp mellom fasene, som er relativt nytt for tilsvarende planprosesser.

Nye Veier/ rådgiverne har tatt i bruk nye digitale verktøy på sentrale områder i planarbeidet. Dette gjelder bruk av Trimble-Quantm for raskt å kunne regne på alternative linjer/trasevalg og samtidig visualisere disse i terrenget. Samtidig har man tatt i bruk en kartinnsynsløsning hvor alle involverte aktører får tilgang til oppdatert data og informasjon i rådgivernes arbeid, som bidrar til åpenhet og effektiv informasjonsdeling. En ny digitale medvirkningsportal med mulighet for presise innspill har blitt anvendt tidlig i planprosessen.

I litteraturen finner vi at der er skrevet lite om nytenkning og innovasjon i tidligfase planlegging for store vegprosjekter. I lys av dette har vi noen mer generelle betraktninger om hvordan Nye Veier støtter opp under nytenkning i tidligfase.

Nye Veier har uttrykt intensjoner om å bringe inn utstrakt anvendelse av muliggjørende teknologier og har gjort det i dette planprosjektet¹⁶. Det inkluderer nyutviklet programvare for forenkling av bl.a. silingsprosessen. Dette gir uante muligheter for å vurdere et langt høyere antall alternative korridorer i tidlige faser, hensynta innspill fra allmennheten på et tidlig tidspunkt og dermed få en helhetlig, løpende og proaktiv planleggingsprosess. Dette stiller krav til at man har høyt kompetente medarbeidere hos alle involverte parter, men spesielt hos rådgiver; til å styre maskinstøttet silingsprosess, til å gjøre kvalifiserte avgrensninger av søk, tilrettelegge og styre medvirkningsprosesser og ikke minst til å tolke de samlede innspill og resultater. Litteraturen peker på at det er viktig med medvirkning tidlig i prosessene. Nye Veier har vektlagt dette sterkt, men ansvaret for hvordan dette gjøres, er rådgivernes. Alle disse forholdene gjør prosjektet svært kompetanse- og personalavhengig, da spesifikk kompetanse kan være vanskelig tilgjengelig. Dermed blir prosjektet, og Nye Veier, spesielt sårbare for rådgiverens håndtering av oppdraget. Dette følger også av Nye Veiers strategi om at egen

¹⁶ Det er viktig å understreke at dette er teknologi som også anvendes av andre sentrale aktører innen vegplanlegging, både blant de største konsulentfirmaene og Statens vegvesen. (Kilde: Statens vegvesen)

organisasjon skal være slank og at kompetanse og kapasitet som vil trengs i varierende omfang over tid, skal kjøpes i markedet.

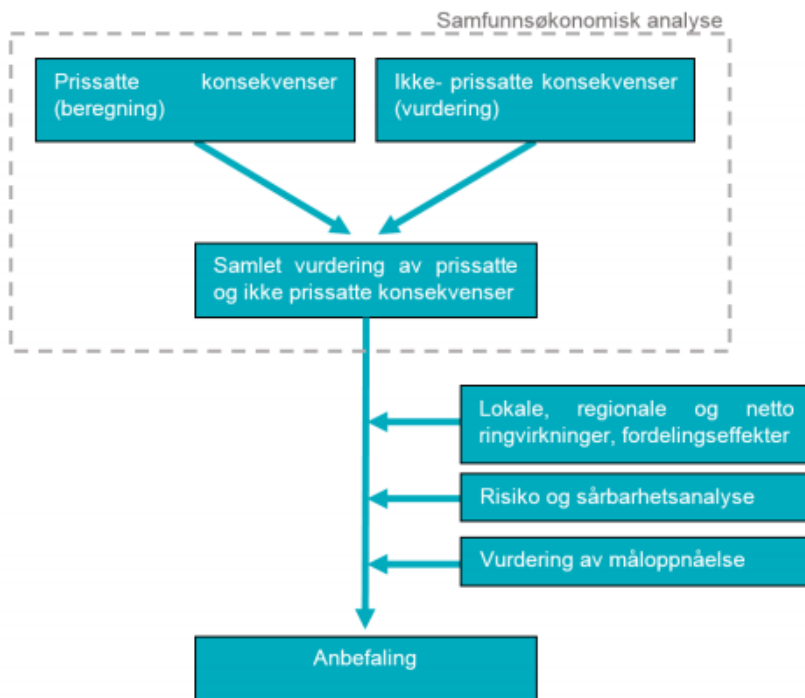
6.3 Har planprosjektet lyktes med å realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt?

6.3.1 Samfunnsøkonomiske analyser -innledning

I kapittel 1.3 viste vi til at «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» forstås som nytte og kostnad slik det fremgår av nåverdiberegningen, altså de prissatte konsekvensene. Med samfunnsøkonomisk lønnsom mener vi da en positiv netto nytte.

Statens vegvesens rammeverk for konsekvensanalyser, beskrevet i Statens vegvesens Håndbok V712, som Nye Veier også benytter, inkluderer imidlertid også ikke-prissatte konsekvenser av typen landskapsbilde, reiseopplevelse, naturmiljø, friluftsliv, etc. Den samfunnsøkonomiske analysen er en del av den samlede konsekvensanalysen. Dette kan illustreres som i Figur 23 (Statens vegvesen, 2018).

I den videre drøftingen vil vi fokusere på de prissatte konsekvensene, men samtidig er vi klar over at en samfunnsøkonomisk analyse også inneholder andre elementer og avveininger enn de som kan beregnes av de prissatte konsekvensene alene.



Figur 23. Hovedelementer i metode for konsekvensanalyse.

Konsekvensanalysen innebærer med andre ord en samlet avveining mellom ulike fordeler og ulemper som et tiltak kan tenkes å føre til – ikke kun de prissatte konsekvensene. Det er derfor fullt mulig at et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt og at det likevel har fordelingsmessige eller miljømessige konsekvenser som medfører at man ikke velger å gjennomføre det. For eksempel kan et utbyggingsalternativ være i strid med sentrale politiske målsetninger, selv om det er lønnsomt. Et eksempel på det kan være ulike vegbaserte utbygginger i eller i nærheten av våre viktigste byområder der Stortinget har vedtatt at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel eller til fots.

De fleste beslutningstakere og transportplanleggere innser derfor at samfunnsøkonomiske analyser ikke omfatter alt det et samfunn måtte verdsette og legge vekt på. Like fullt er det en målsetning om en større sammenheng mellom hvilke prosjekter som gjennomføres og prosjektenes lønnsomhet. Det er bred enighet om at resultatene i alle fall gir en indikasjon på hvilke prosjekter som bør gjennomføres først. Det er intuitivt mer fornuftig å gjennomføre transportprosjekter som gir store tidsbesparelser og reduksjon i skadde og drepte fremfor prosjekter som ikke gir noen slike effekter. Det er også mer fornuftig å bruke ressurser på prosjekter der det er høy trafikk fremfor liten, og kostnaden ved gjennomføring bør selvsagt heller ikke være for høy. Dette er akseptert praksis i de fleste land og i noen land er det helt utenkelig å gjennomføre prosjekter med negativ netto nytte.

6.3.2 Målsetninger for planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad

I tråd med selskapets mandat fra Stortinget ved opprettelsen, la Nye Veier stor vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planprogrammet for kommunedelplanarbeidet, datert 19. oktober 2018 (Nye Veier, 2018). Der var samfunns mål nr. 3 knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

«Planprosjekt E18 Dørdal – Grimstad skal legge til rette for at det nye transportsystemet for strekningen blir samfunnsøkonomisk lønnsomt.»

De underliggende effektmålene bygget opp under dette målet ved at de var knyttet til økt mobilitet gjennom kortere reisetid og bedre trafiksikkerhet på både E18 og på øvrig vegnett i området.

To av resultatmålene bidro også opp mot målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, særlig målet om reduserte utbyggingskostnader:

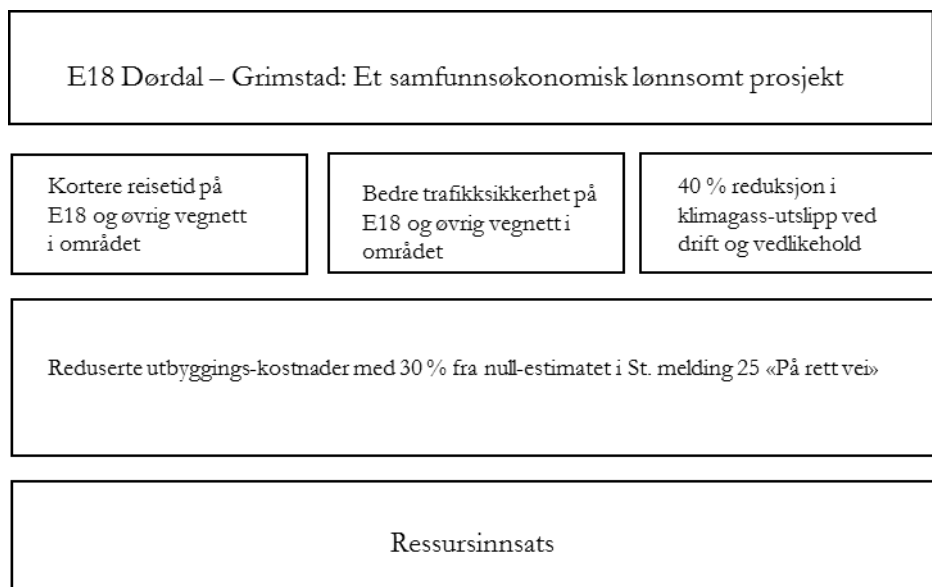
«Reduserte utbyggingskostnader gjennom sammenhengende og gode planprosesser, med 30 % reduksjon i utbyggingskostnadene målt i 2020-kroner fra null-estimatet i Meld. St. 25: «På rett vei»».

Selv om klimagassutslipp verdsettes såpass lavt at det i praksis ikke har noen innvirkning på vegprosjekters lønnsomhet, er dette uansett en viktig prissatt konsekvens og et av resultatmålene for Nye Veiers planprosess:

«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 klimagassutslipp¹⁷.»

Til sammen kan det illustreres i et målhierarki som i Figur 24. Samfunns målet er det som skal realiseres på lang sikt, det vil si den nytten eller verdiskapingen som prosjektet/investeringen skal tilføre samfunnet. Effektmålene er førsteordenseffekter av prosjektet, i dette tilfellet tidsbesparelser og økt trafiksikkerhet, som skal bidra til at man når samfunns målene. Resultatmålene er knyttet til selve prosjektleveransen. Figuren illustrerer ikke prosjektets fullstendige målhierarki, men en avgrenset del – den som har med samfunnsøkonomisk lønnsomhet å gjøre. Den viser imidlertid at målene for planprosjektet hadde en logisk kausal sammenheng langs en utfallslinje som fører til hverandre. Etter hvert som prosjektet utvikler seg fra et planprosjekt til et utbyggingsprosjekt vil målene for planprosjektet utvikles og detaljeres slik at de gir grunnlag for styring og (om mulig) senere evaluering av prosjektet.

¹⁷ Den siste delen av dette målet fremstår mer som en påstand enn et mål, men vil velger å ikke drøfte Nye Veiers målformuleringer her.



Figur 24. Målhierarki samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Hensikten med planen var, ifølge Nye Veier, både å få fastsatt et båndlagt område i en korridor og fastsette rammer for utarbeidelse av reguleringsplan, samt legge til rette for et samfunnsmessig lønnsomt vegprosjekt senere.

I det påfølgende delkapittelet vurderer vi resultatene fra planprosjektet opp mot de formulerte målene samt andre viktige hensyn. Våre vurderinger i dette kapittelet er knyttet til den samfunnsøkonomiske analysen og de ulike målene knyttet til den, i praksis de prissatte konsekvensene. For vurdering av de andre målene ved prosjektet viser vi til de øvrige kapitlene.

6.3.3 Resultater og effekter

Prissatte konsekvenser

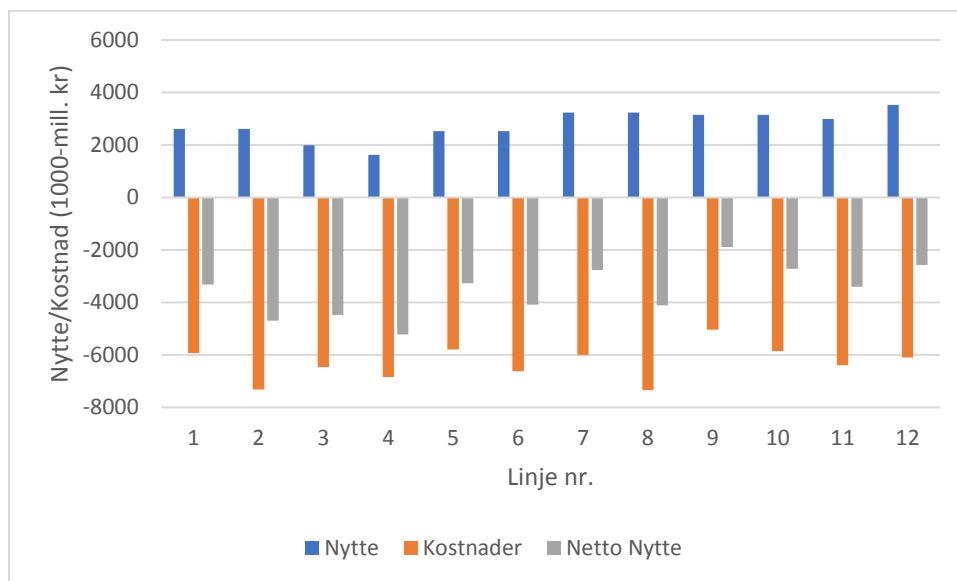
Nye Veier utredet de to delstrekningene Dørdal-Tvedestrand og Arendal-Grimstad for seg selv (strekningen Tvedestrand-Arendal åpnet som firefelts motorveg i juli 2019). Konsekvensutredningen omfattet utredning av ca. 270 mulige kombinasjoner av veglinjer. Det ble gjennomført avveininger mellom vegfaglige forhold, kostnader og konsekvenser for miljø. De ulike eksempellinjene ble satt sammen til henholdsvis ni og tolv veglinjer for utredning for strekningene Dørdal-Tvedestrand og Arendal-Grimstad.

Metodisk benyttet man samme metode som Statens vegvesen benytter i de prosjektene de er ansvarlig for, det vil si med forutsetninger i tråd med håndbok V712 Konsekvensanalyser og med programvaren EFFEKT.

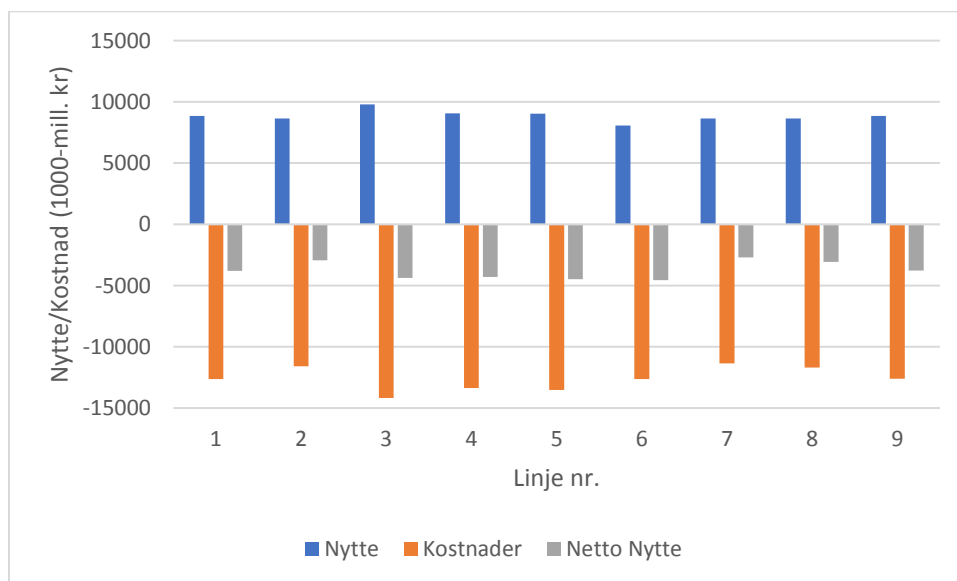
For å sammenlikne de ulike veglinjene, ble det benyttet et referansealternativ. Dette ble definert som dagens vegsystem med fremskrevet trafikk til år 2060, samt med utbygget E18 mellom Tvedestrand og Arendal og mellom Rugtvedt og Dørdal. Referansealternativet inkluderte videre ordinært, korrigerende og forebyggende vedlikehold, nødvendige reinvesteringer, og andre vedtatte tiltak som vil ha betydning for trafiksituasjonen.

Ingen av de utredede veglinjene er beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. For delstrekningen Dørdal – Tvedestrand varierer netto nytte mellom -2706 og -4491 millioner kroner, og for delstrekningen Arendal – Grimstad varierer netto nytte fra -1893 til -5216 millioner kroner. Kombinasjonen av de to veglinjene på de to delstrekningene med lavest negativ netto nytte gir en

Samlet netto nytte på om lag -4600 millioner kroner, tilsvarende et NN/K-forhold på -0,28. Det er på samme nivå som det Welde og Nyhus (2019) fant i sin gjennomgang av vegprosjekter i NTP 2018-2029.



Figur 25. Nytte, kostnader og netto nytte, Arendal-Grimstad.



Figur 26. Nytte, kostnader og netto nytte, Dørdal-Tvedestrand.

Fritidsreiser utgjør det største nyttebidraget fra vegen, her utgjør bidraget 60-70 prosent av den totale trafikantnyttens for alle veglinjer. Nyttelbidraget fra godstransport utgjør 15-20 prosent av den totale trafikantnyttens mens bidraget fra tjenestereisene utgjør cirka 15 prosent. Nyttelbidraget for reiser til/fra arbeid er lavt, kun 2-3 prosent av den totale trafikantnyttens.

I tillegg til tradisjonelle prissatte konsekvenser gjennomførte Nye Veier også en beregning av såkalt mernytte, eller netto ringvirkninger. Dette er sekundæreffekter som kan oppstå utenfor transportmarkedet ved at bedrifter og arbeidstakere kommer nærmere hverandre, og derigjennom utløse produktivitetsvirkninger som kommer i tillegg til den direkte brukernytten som et vegprosjekt kan skape. På grunn av stor usikkerhet og risiko for dobbelttelling har slike virkninger tradisjonelt blitt holdt utenfor samfunnsøkonomiske analyser. I forbindelse med transportprosjekter i tett bebygde områder (utgangspunktet for mye av dagens metodeutvikling var Crossrail-prosjektet fra øst til vest i

London), har forskning imidlertid dokumentert at slike effekter kan utgjøre en betydelig tilleggseffekt. Effekten i spredtbygde områder er i langt mindre grad dokumentert med empiri.

Utredningen av mulige netto ringvirkninger for strekningen viste at ingen av linjene ville være samfunnsøkonomisk lønnsomme selv når netto ringvirkninger ble inkludert. Rangeringen mellom de forskjellige linjene ble heller ikke påvirket.

Ikke prissatte konsekvenser

I tillegg til de prissatte konsekvensene inneholdt konsekvensanalysen også en utredning av ikke-prissatte konsekvenser som landskapsbilde, friluftsliv, by- og bygdeliv, naturmangfold, kulturarv, og naturressurser.

Samlet sett ga alle de utredede veglinjene vurdert å ha negative konsekvenser for ikke-prissatte konsekvenser, fra noe negativ konsekvens til stor negativ konsekvens. Det vil si at ingen av alternativene gir positiv netto nytte, samtidig som de vil ha negative virkninger for ikke-prissatte konsekvenser.

6.3.4 Samlet anbefaling

Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen, det vil si prissatte konsekvenser, ikke-prissatte konsekvenser, måloppnåelse, risiko og usikkerhet, lokale og regionale virkninger, klimagassutslipp, netto ringvirkninger og økosystemtjenester, ga grunnlag for en samlet vurdering og anbefaling.

For begge delstrekningene, Dørdal-Tvedestrand og Arendal-Grimstad, kom referansealternativet best ut knyttet til både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Ut ifra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det med andre ord være best å ikke bygge ut strekningen til firefelts motorveg. Imidlertid vil dette innebære at få eller ingen av prosjektets effektmål oppnås. Nye Veiers rådgivere, Asplan Viak og Rambøll, anbefalte derfor at prosjektet likevel gjennomføres. Prosjektet bidrar til at de sektorpolitiske målene i NTP nås og det binder sammen bo- og arbeidsmarkedene i Telemark-Agder området. Det inngår videre i en større helhet som en del av E18 fra Oslo til Kristiansand der strekningene frem til Dørdal og etter Grimstad snart vil være utbygd til firefelts motorveg.

Ut ifra en samlet vurdering av de ulike elementene i den samfunnsøkonomiske analysen anbefalte man veglinjer for de to delstrekningene som samlet ventes å gi en netto nytte på -6473 millioner kroner, tilsvarende et NN/K-forhold på -0,37. Det vil si at for hver krone samfunnet investerer i dette prosjektet antas det at vi vil tape 37 øre.

De anbefalte veglinjene var ikke de som var minst samfunnsøkonomisk ulønnsomme, men ut ifra en samlet vurdering av ulike elementer endte man opp med to anbefalte linjer for de to delstrekningene.

Planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad hadde mange mål. Noen av disse var knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Under følger vår vurdering av prosessen og resultatene av planarbeidet med hensyn på dette kriteriet.

6.3.5 Sterk vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra start ga riktig fokus i planarbeidet

Det som på mange måter skiller denne planprosessen fra andre planprosjekter er den sterke vektleggingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Fra forslag til planprogram og gjennom hele prosessen har Nye Veier og deres rådgivere kommunisert utad at positiv netto nytte er en forutsetning for at dette prosjektet skal realiseres. Det har hatt konsekvenser for hvilke veglinjer som har vært aktuelle, både med hensyn på nytte og kostnad. Blant annet har det medført at samfunnets nytte har veid tyngre enn ulike lokale behov og ønsker.

Vi har ikke sammenliknet planprogrammet i dette prosjektet med planprogrammer i prosjekter som eksempelvis Statens vegvesen er ansvarlig for (Vegvesenet gjennomfører hvert år flere hundre planprosjekter), men vårt inntrykk basert på en gjennomgang av et begrenset antall andre planprogram og kommunedelplaner er at samfunnsøkonomisk lønnsomhet har hatt et annet fokus i dette enn i andre planprosjekter, hvor målet med prosessen i mange tilfeller synes å ha vært avgrenset til å få vedtatt en kommunedelplan.

Nye Veier har på mange måter introdusert et nytt fokus og en ny tenkemåte innenfor vegsektoren. Selv om samfunnsøkonomisk lønnsomhet er avgjørende kriterium for gjennomføring i mange land og selv om også Vegvesenet benytter store ressurser på slike analyser, har ikke resultatene hatt betydning for hvilke prosjekter som har blitt gjennomført. Nye Veier har en annen tilnærming enn det Statens vegvesen har hatt. Som et av intervjuobjektene fra Nye Veier uttrykker det: «Vi må tenke samfunnsøkonomisk lønnsomhet i alt vi gjør. Det er noe som må inn tidlig i prosessen. Vi må optimalisere prosjektene med hensyn på nytte og kostnad. Vi må både redusere kostnad, øke nytte, og redusere det miljømessige fotavtrykket i prosjektene».

Fokuset på samfunnsøkonomisk lønnsomhet tidlig i forprosjektfasen er et nytt grep. Hvorvidt det etter hvert vil påvirke Statens vegvesen i samme retning er usikkert, men et av intervjuobjektene fra Nye Veier mener det: «Jeg tror vi er i ferd med å justere tenkningen både i Nye Veier og i Statens vegvesen.»

Det tidlige fokuset på samfunnsøkonomisk lønnsomhet fremstår som et riktig grep. Grunnlaget for prosjektsuksess legges i prosjekters tidlige fase. Det er da muligheten for endringer er størst og kostnaden ved å foreta endringer minst. Har man først valgt et ulønnsomt prosjekialternativ, vil det være krevende å senere endre det til å bli lønnsomt. Intervjuobjekter med erfaring fra andre planprosjekter opplyser at der har samfunnsøkonomiske analyser har kommet som et resultat av utredningene av ulike alternativ, og at det ikke har vært førende for hvilke alternativ som har vært aktuelle.

Nye Veier har forsøkt å etablere et omforent fokus på samfunnets nytte, fremfor nytten til kommunene som vegen skal gå gjennom. Det har disiplinert kommunene og kan ha bidratt til at det har blitt lettere å avvise kostnadskrevende lokale ønsker samt begrunne valg som bidrar til et lønnsomt prosjekt. Som et av intervjuobjektene uttrykker: «*Det er mye vanskeligere for kommunene å få gjennomslag for lokale ønsker i en modell som tar hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.*»

Prosjektet er verken mer eller mindre lønnsomt enn vegprosjekter i andre deler av landet

Til tross for fokuset på samfunnsøkonomisk lønnsomhet vurderes ikke dette prosjektet å være mer lønnsomt enn andre vegprosjekter. Sammenliknet med de prosjektene i NTP 2018-2029 hvor det forelå virksomhetsberegninger, er de anbefalte veglinjene noe mindre lønnsomme enn gjennomsnittet. Det kan bety at man ikke har lyktes helt med å optimalisere prosjektet med hensyn på nytte og kostnad, eller at det ikke er mulig å bygge en samfunnsøkonomisk lønnsom firefelts motorveg i en tynt befolket del av landet med lite trafikk.

Om, når, eller i hvilken form hele strekningen vil bli bygget fremstår nå som usikkert. Nye Veier gjennomfører årlige porteføljeprioriteringer hvor de sammenlikner netto nytte prosjektene de har ansvaret for. Et av intervjuobjektene er kritisk til de anbefalte veglinjene og fremtiden til prosjektet: «Det er tull å bygge prosjekter som samfunnet taper på. I dette prosjektet har man ikke hatt nok fokus på det. Dette prosjektet presenterer en veglinje som samfunnet taper på, i tillegg er de ikke-prissatte konsekvensene negative.»

6.3.6 Uklart om alternative vegkonsepter er tilstrekkelig utredet

Det at konsekvensutredningen viser at ingen av veglinjene har positiv netto nytte, reiser problemstillingen om man har valgt riktig konsept. Alle de utredede veglinjene innebærer utbygging til firefelts motorveg. Det er i tråd med regjeringens beslutning etter KS1 der man la til grunn at videre planlegging av ny E18 fra Langangen til Grimstad skulle legge til grunn en løsning med utbygging av firefelts veg langs dagens trasé. Den gang understreket man imidlertid at deler av strekningen kunne beholde eksisterende veg: «*For strekninga Brokelandsheia – Vinterkjær, der det i dag er tre felt, skal ein behalde dagens veg*» (Statsministerens kontor, 2010).

Fra et rent samfunnsøkonomisk perspektiv er nullalternativet det beste alternativet. Det kommer best ut på både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Det alternativet skårer imidlertid ikke like godt på de mange målene som prosjektet har formulert. Ut ifra det kan man stille spørsmål ved om man i større grad burde ha vurdert optimalisering av dagens trasé fremfor optimalisering av en ny firefelts motorveg. Flere av intervjuobjektene antyder det. Som en av dem uttrykker:

«*En etappevis utredning med utgangspunkt i dagens veg er ikke tilstrekkelig utredet. Vi kunne ha optimalisert dagens veg med 100 km/t, midtdeler, etc., det vi si et 0++ alternativ.*» (sitat informant, Nye Veier)

Det kan synes som om man i dette planprosjektet har tatt utgangspunkt i løsningen, det vil si firefelts motorveg, og deretter vurdert hva dette kan løse, fremfor å ta utgangspunkt i problemet og målene og deretter valgt løsning ut ifra det. Nå er som nevnt konseptvalget allerede tatt av regjeringen, men man kan stille spørsmål ved om det har vært samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller firefelts motorveg som har vært styrende for valg av alternativ.

6.3.7 Metode for samfunnsøkonomisk analyse fremstår som i hovedsak ryddig og transparent

Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres i ulike sektorer og av ulike aktører internt i sektorer. Finansdepartementet har gjennom flere tiår arbeidet for å gjøre samfunnsøkonomisk analyse til et praktisk verktøy. Sentrale bakgrunnsdokumenter er NOU 1983:25, NOU 1997:27 og NOU 1998:16, Finansdepartementet (2005), NOU 2012:16 og DFØ (2018). En oppsummering av dokumentene er nedfelt i Finansdepartementets retningslinjer i rundskriv R109, fra 2014. Finansdepartementets retningslinjer er supplert av sektorveiledere som brukes av de enkelte virksomheter. I transportsektoren har eksempelvis Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket sine egne veiledere og sin programvare for gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse.

På grunn av sin størrelse og (til nå) betydelige ansvarsområde har Statens vegvesen og deres Håndbok V712 med tilhørende programvare Effekt, på mange måter satt en bransjestandard som de øvrige aktørene har sammenliknet seg med. Håndboken gir veiledning om hvordan konsekvensanalyser bør utføres på prosjektnivå. Hensikten er at man gjennom en enhetlig metodikk skal sikre at prosjekter i størst mulig grad blir sammenliknbare på tvers av geografisk lokalisering og uavhengig av hvilke fagpersoner som utarbeider utredningene. Håndboken har vært utviklet og oppdatert siden 1988 og Vegvesenet arrangerer kurs for både interne og eksterne brukere i bruken av den.

Nye Veier er ikke forpliktet til å benytte samme metode for konsekvensanalyser og samfunnsøkonomiske analyser som Vegvesenet, men i dette planprosjektet har man i all hovedsak benyttet V712 og metoden derifra. For beregning av de prissatte konsekvensene har man også benyttet programvaren Effekt. Det eneste området hvor man skiller seg fra Vegvesenets tradisjonelle praksis er at Nye Veier også har gjort et forsøk på å inkludere netto ringvirkninger av prosjektet. Det er til dels kontroversielle og usikre effekter, men inkludering av slike effekter har verken ført til at noen av veglinjene er lønnsomme eller endret rangeringen mellom dem.

For oss fremstår bruken av V712 og Statens vegvesens metodikk som et ryddig og fornuftig grep. Transportsektorens bruk av felles retningslinjer og metodikk sikrer at analysene, på et overordnet nivå, gjøres ut fra en felles faglig plattform som også er helt i front med hensyn på internasjonal beste praksis.

Det er på det rene at Nye Veier uvegerlig vil bli sammenliknet med Statens vegvesen. Selskapet legger vekt på at deres prosjekter skal oppnå bedre resultater, blant annet med hensyn på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, enn det vegprosjekter tradisjonelt har hatt. Hvis man hadde benyttet en annen og alternativ metode ville prosjektet for det første risikert å ikke være sammenliknbart med analyser av andre prosjekter, men også blitt sårbart for kritikk om at man har lagt alternative eller optimistiske forutsetninger til grunn for analysene.

Bruken av samme metode som Statens vegvesen er også en fordel opp mot interessenter som fylkeskommune og fylkesmann. Håndbok V712 og metode og fremgangsmåte som beskrives der er kjent fra andre vegprosjekter og har formodentlig lettet disse interessentenes arbeid med planen.

På den annen side har Vegvesenets metodikk for konsekvensanalyser fått kritikk for å være modelltung og kreve en høy grad av detaljering i en del av planprosessen hvor usikkerheten omkring kostnader og effekter er stor. Man risikerer å bruke betydelige ressurser på beregning av effekter som er beheftet med stor usikkerhet. Likevel, hvis usikkerheten er lik mellom ulike veglinjer vil den ikke ha noen betydning for rangering mellom dem.

Mange mål og kriterier gjør det krevende å vurdere hvorfor ett alternativ er valgt fremfor et annet
Konsekvensutredninger skal sette oss i stand til å beskrive forventede effekter ved å foreta tiltak på vegnettet. Den samfunnsøkonomiske analysen er en del av konsekvensutredningen sammen med en vurdering av lokale og regionale effekter, fordelingseffekter, risiko og sårbarhet samt måloppnåelse. Flere av disse effektene kan kvantifiseres. Eksempelvis kan flere mål måles kvantitativt og inngår allerede i den samfunnsøkonomiske analysen. Med mindre man er presis i hva man legger vekt på, kan det øke risikoen for dobbelttelling.

Når man har mange mål (Nye Veier opererer med seks effektmål og tre samfunns mål for dette planprosjektet), samt en rekke andre kriterier kan det bli det krevende å vurdere hvorfor man har endt opp med den konklusjonen man har gjort. I samlrapporten for konsekvensutredningen (Nye Veier, 2019) fremgår det at begge de anbefalte delstrekningene foreløpig er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, og henholdsvis fem av seks effektmål og to av tre samfunns mål ventes å bli helt eller delvis oppnådd. Resultatene er oppsummert i samlrapportens tabell 77 og 78 (s. 129 og 132). Ut ifra resultatene, som ikke er i tråd med prioritering i henhold til samfunnsøkonomiske lønnsomhetskriterier, er drøftingen relativt sparsom. Hvis man anbefaler å gjennomføre et ulønnsomt prosjekt, kan man da hevde at man prioriterer etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

Man har, etter vår mening, endt opp med en slags flermålsanalyse hvor utrederens skjønn har fått stor betydning. Dersom avveiningen er basert på utrederens skjønn, er det viktig at man begrunner og dokumenterer godt hvordan man har balansert de ulike kriteriene. Det kunne, som anbefalt av Bull-Berg m.fl. (2014) vært en fordel med noen tydelige retningslinjer for avveining mellom ulike kriterier som lønnsomhet, måloppnåelse, med mer. Nye Veiers anbefaling fremstår som lite transparent og kan tilsynelatende være i konflikt med viktige mål for planprosjektet.

På den annen side skulle planprosjektet legge til rette for at det kan realiseres et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Før vegen eventuelt bygges, skal man gjennom en reguleringsplanprosess hvor Nye Veier i samarbeid med entreprenør får mulighet til å optimalisere den valgte traseen med hensyn på nytte og kostnad. Selv om vegen foreløpig beregnes til å være samfunnsøkonomisk ulønnsom, har man

i alle fall valgt den beste korridoren med hensyn på nytte, kostnad og de ulike målene som vegen skal bidra til å oppnå.

Å ikke inkludere effekten av bompenger overvurderer trafikantnyttens og mulige ringvirkninger

Bompenger har etter hvert blitt en integrert del av norsk vegfinansiering. Det øker de samlede tilgjengelige midlene til vegbygging og kan gi mer effektiv prosjektgjennomføring ved at man ikke er like avhengig av årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Lokal medfinansiering kan også øke sammenhengen mellom nytte og finansiering for slik å unngå såkalte perverse insentiver. Sagt enkelt, i prosjekter med full statlig finansiering har brukerne eller lokale krefter alt å vinne på å maksimere kostnaden. Krav om en viss grad av egenfinansiering lokalt kan gi insentiv til å gjennomføre mer kostnadseffektive og formålseffektive investeringer lokalt (Samset m.fl., 2014). På den annen side kan bompenger kan føre til flere ulønnsomme prosjekter fordi lokale politiske organer og myndigheter kun dekker en del av kostnadene, men får mesteparten av nyttesiden. Det fører, ifølge Minken (2015), til at NTP fylles opp med en stor mengde til dels svært ulønnsomme vegprosjekter til felles glede for både fylker og Storting. Bompenger fører til at verken de lokale kreftene eller Stortinget blir stilt overfor de totale kostnadene ved et vegprosjekt.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil bompenger i de fleste tilfellene innebære at nytten ved en ny veg blir mindre enn det den ville ha vært med full statlig finansiering. Årsaken er at bompenger har en trafikkdempende effekt samt at innkreving av bompenger innebærer en kostnad. Trafikkreduksjon kan være ønskelig i byområder, men i mindre grad på nye veier med rikelig kapasitet. I en studie av fire bompengeprojekter fant Welde m.fl. (2016) at bompenger kunne redusere trafikantnyttens med opp mot 80 prosent hvis bompengene var høye. Samtidig vil finansiering av ulønnsomme prosjekter med høye bomavgifter sannsynligvis svekke målsettingen om regional integrasjon, som ofte er bakgrunnen for at prosjektene i sin tid kom på agendaen.

Hvis E18 Dørdal-Grimstad realiseres, vil prosjektet etter all sannsynlighet delfinansieres med bompenger. Kommunene i området har riktignok ikke fattet forpliktende vedtak om bompenger (det skjer normalt først i forkant av Stortingets vedtak om finansiering og utbygging), men i Meld. St. 25 la regjeringen til grunn at selskapets utbygging delfinansieres med bompenger og at bompengandelen i prosjektene blir på samme nivå som anslått i planrammen for Nasjonal transportplan 2014–2023.

Til tross for dette er ikke effekten av bompenger tatt hensyn til i den samfunnsøkonomiske analysen. Faktisk er ikke bompenger nevnt én eneste gang i verken planprogrammet eller planbeskrivelsen. Intervjuer med Nye Veier og deres rådgivere bekrefter at effekten av bompenger ikke er tatt hensyn til. Det innebærer at den anslåtte trafikantnyttens etter all sannsynlighet er overvurdert. Hvor mye dette utgjør har vi ikke gjort noe forsøk på å beregne, men det tilsier at prosjektet sannsynligvis er mer ulønnsomt enn det planbeskrivelsen legger til grunn. På den annen side vil det å ikke inkludere effekten av bompenger neppe påvirke rangeringen av alternativer internt i prosjektet.

Planlegging av en lengre og sammenhengende strekning ga fleksibilitet og mulighet for å finne veglinjer som kan optimaliseres ut fra ulike kriterier

E18 fra Dørdal til Grimstad er 75 kilometer, fratrukket strekningen mellom Arendal og Tvedestrand. I motsetning til ved korte utbygginger har den lange strekningen gitt mulighet for å utrede et høyt antall veglinjer. Det har blant annet medført at man har hatt mulighet til å unngå kostnadsdrivende elementer som lengre tunneler og skjæringer.

Anslått utbyggingskostnad er betydelig redusert fra Meld. St. 25

Som vist til i kap. 1.3 har kostnadsvekst i perioden frem til KS2 og Stortingets endelige prosjektgodkjenning vært en utfordring i mange prosjekter. Planlegging av vegprosjekter etter plan- og bygningsloven innebærer ulike faser. Rammene for et prosjekt (vegtrasé og standard) blir som regel

avklart gjennom en kommunedelplan med konsekvensutredning. Videre er det krav om at det skal foreligge vedtatt reguleringsplan med tilhørende kostnadsoverslag for at et prosjekt skal kunne tas opp til bevilgning i statsbudsjettet. Selv om det er dokumentert at kostnaden i de fleste vegprosjekter øker gjennom forprosjektfasen, kjenner vi ikke til studier som dokumenterer hvor kostnadsveksten er størst, i kommunedelplanprosessen eller i reguleringsplanprosessen.

I Meld. St. 25 ble utbyggingskostnaden i E18 Dørdal – Grimstad anslått til 22 milliarder kroner (2015-kr). Ved opprettelsen av selskapet forutsatte regjeringen at samlet anslått utbyggingskostnad for de strekningene som selskapet er ansvarlig for ikke skal øke. Selv om prosjektene hadde kommet litt ulikt i planfasene, er uendret anslått utbyggingskostnad frem mot endelig investeringsbeslutning nokså uvanlig. Nye Veier har imidlertid høyere ambisjoner enn det regjeringen la til grunn. Selskapet har som mål å redusere kostnadene med 20 prosent sammenliknet med anslagene i Meld. St. 25.

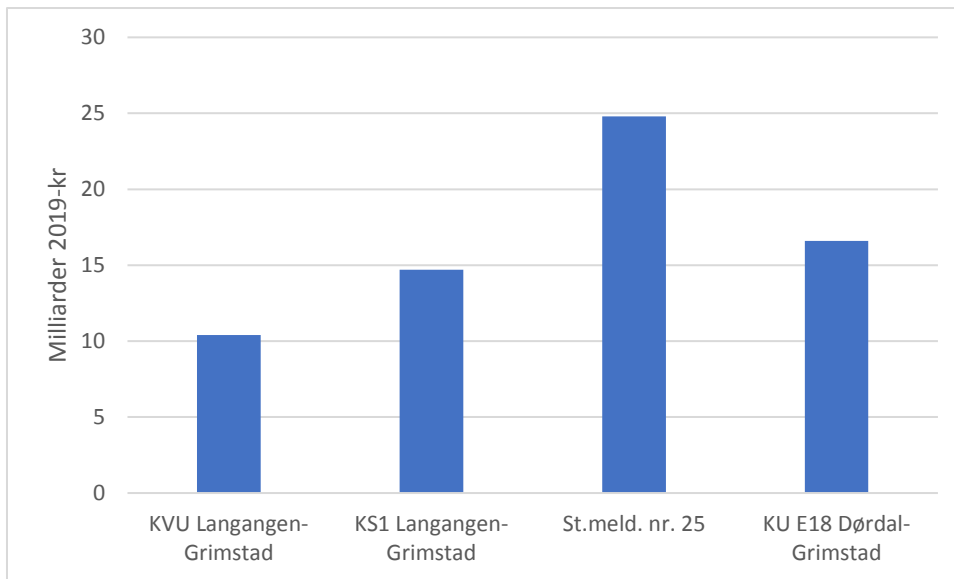
De to anbefalte veglinjene i E18 Dørdal-Grimstad har i dag en anslått utbyggingskostnad på 16,2 milliarder kroner inkl. mva. (fordelt på 10,5 mrd. kr på Dørdal-Tvedestrand og 5,7 mrd. kr på Arendal-Grimstad) i 2018-kr. Fra 2015 til 2018 har byggekostnadsindeksen for veganlegg økt med 9,8 prosent. Hvis vi justerer anslaget i Meld. St. nr. 25 til 2018-kr innebærer det at utbyggingskostnaden i dag er anslått å være $16,2 \cdot 1,098 = 17,6$ milliarder kroner lavere. Det er en reduksjon på 33 prosent.

Reduksjonen er betydelig. Hvis dette skulle bli resultatet når vegen eventuelt blir bygget, vitner dette om en uvanlig stor kostnadsreduksjon. Kostnadsanslaget i Meld. St. 25 var angivelig hentet fra Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023. Der la man til grunn at de to delstrekningene som E18 Dørdal-Grimstad består av skulle kunne igangsettes i siste seksårsperiode av planen, men planen inneholdt ikke noe eksplisitt kostnadsanslag.

Utbyggingskostnaden for strekningen ble opprinnelig estimert gjennom konseptvalgutredningen fra 2008 (Statens vegvesen, 2008) og i ekstern kvalitetssikring, KS1, av denne fra 2009 (Metier og Møreforskning, 2009). Der ble kostnaden anslått til henholdsvis 16 og 19,1 milliarder kroner. Det inkluderte imidlertid også strekningen Langangen til Dørdal. Strekningen fra Langangen til Dørdal bygges ut i tre trinn. E18 Rugtvedt – Dørdal åpnet i desember 2019. Kjørholt og Bamble tunneler åpnet i desember 2018 og Langangen-Rugtvedt er under planlegging (reguleringsplan). I Prop. 81 S. (2018-2019) opplyste Samferdselsdepartementet at forventet kostnad for utbygging av hele strekningen E18 Langangen-Dørdal var 12,5 milliarder 2019-kr¹⁸. Hvis vi justerer kostnadsanslagene i KVV/KS1-rapportene til 2019-kr og trekker fra anslått kostnad for strekningen Langangen – Dørdal fra Prop. 81 S., blir kostnadsutviklingen som i Figur 27.

Anslått kostnad for delstrekningen Dørdal-Grimstad i KVV- og KS1-rapportene er selvsagt beheftet med stor usikkerhet, men det kan fremstå som om kostnaden i Meld. St. 25 var noe høyt anslått. Selv om anslått utbyggingskostnad i konsekvensutredningen er betydelig lavere enn i Meld. St. 25, har anslått kostnad økt med 25 prosent siden KS1-rapporten.

¹⁸ «For den samlede strekningen E18 Langangen – Dørdal er det dermed inngått tre vegutbyggingsavtaler med en forventet kostnad på til sammen 12 543 mill. 2019-kr.»

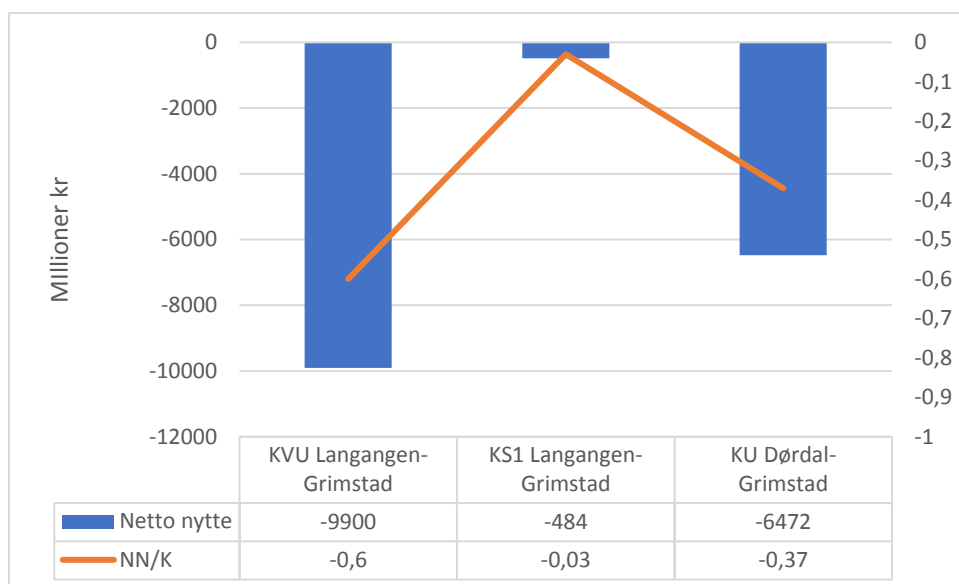


Figur 27. Endring i kostnadsanslag for strekningen E18 Dørdal - Grimstad.

Dagens anslåtte utbyggingskostnad gir en løpemeterpris på 221.300 kroner (16,2 mrd. kr / 73,2 km). Det er noe under løpemeterprisen på strekningen E18 Tvedestrand-Arendal som åpnet for trafikk 2. juli 2019. Pris per meter 4-felts motorveg varierer, blant annet ut ifra antall kryss, andel tunnel/bro, masselogistikk, med mer. En etterevaluering av E6 gjennom Østfold, som ble bygget som 4-felts motorveg med 26 meter bredde, viste for eksempel at løpemeterprisen for de ulike parsellene der var på 50-100.000 2015-kr (Ulstein m.fl., 2017). Statens vegvesen oppgir at løpemeterpris for 4-felts motorveger har variert fra rundt 50.000 til opp mot 500.000 2017-kr i perioden 2007-2017 (Statens vegvesen, 2019). Man skal være varsom med å sammenlikne kostnader i ulike vegprosjekt uten detaljert innsikt i grunnforhold, vegutforming, med mer, men det synes som om den planlagte vegen vil ha en kostnad om lag på linje med andre 4-felts motorveger hvis sluttkostnaden blir lik dagens kostnadsanslag.

Kostnad er en viktig parameter i planlegging og styring av vegprosjekter, men det er likevel kun et virkemiddel for å oppnå en nytte for samfunnet. Som vi har vært inne på så er netto nytte av de anbefalte veglinjene nå om lag -6,5 mrd. kr, med et NN/K-forhold på -0,37. Planprosjektet Dørdal-Grimstad er ikke direkte sammenliknbart med KVUen og KS1 for Langangen-Grimstad, og beregningsforutsetningene er også endret siden da¹⁹, men som Figur 28 viser så har estimert netto nytte for strekningen variert.

¹⁹ Eksempelvis var kalkulasjonsrenten 4,5 % og analyseperioden 25 år i KVU og KS1. I konsekvensutredningen var kalkulasjonsrenten redusert til 4,0 % og analyseperioden økt til 40 år. Alt annet gitt, fører dette til at de fleste prosjekter blir vesentlig mer lønnsomme.



Figur 28: Utvikling i netto nytte

Den store variasjonen i resultatene i figuren over skyldes dels ulike ambisjoner og derigjennom ulike kostnader, ulike beregningsforutsetninger og om man har forutsatt bruk av bompenger eller ikke. Det gjør sammenlikning krevende.

Ingen åpenbare tegn til overoptimisme

Overoptimisme er tendensen for folk og organisasjoner til å underestimere tid, kostnad og risiko for fremtidige tiltak og samtidig overestimere nytten av de samme tiltakene, selv når de har erfaringer med tids- eller kostnadsoverskridelse fra tilsvarende tiltak. En lang rekke studier, fra mange land, har dokumentert at dette kan være en utfordring i mange prosjekter. Overoptimisme kan særlig gjøre seg gjeldende hvis det er klare kriterier for hvorvidt et prosjekt skal gjennomføres eller ikke. Det har også vist seg at resultatet av utredninger kan bli påvirket av hvem oppdragsgiveren er. Det vil si at hvis en oppdragsgiver er en pådriver for gjennomføring så øker sjansen for overoptimistiske anslag av nytte og kostnader (Kvalheim, 2015; Bardal og Reinar, 2018).

I Norge har omfanget av overoptimistiske anslag av utbyggingskostnad blitt redusert etter innføring av ordningen med ekstern kvalitetssikring, i første rekke i fasen fra endelig stortingsvedtak og til ferdig prosjekt, selv om det kostnadsvekst i forprosjektfasen fortsatt er en utfordring. Overoptimistiske nytteanslag gjør nok seg fortsatt gjeldende, særlig der positiv netto nytte fremstår som en klar forutsetning for prosjektgjennomføring, men på grunn av at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke har hatt særlig betydning for prosjektprioritering har dette ført til at lønnsomhet i de fleste vegprosjekter har vært konservativt anslått, det vil si at man heller har vært overpessimistisk enn overoptimistisk (Odeck og Kjerkreit, 2019).

Det er flere forhold ved E18 Dørdal – Grimstad som kan gjøre det sårbart for overoptimisme. Nye Veier har et klart mandat fra Stortinget om å unngå kostnadsøkninger og øke prosjektenes lønnsomhet. Internt har selskapet ambisjoner som overgår dem som regjeringen la til grunn ved fremleggelsen av Meld. St. 25. Selskapets ambisiøse mål for nytte og kostnader kommuniseres til omverdenen. Det kan innebære prestisjetap om man ikke lykkes med dette. I dette planprosjektet har selskapet formulert mål for nytte og kostnader og man har fremhevet overfor kommunene og andre interessenter at planprosjektet skal bidra til at vegen, når den etter hvert er ferdig bygget, blir samfunnsøkonomisk lønnsom. Man kan tenke seg at en lydhør rådgiver kan la seg påvirke av dette.

Til tross for dette kan vi ikke finne noen åpenbare tegn til overoptimisme. Prosjektets netto nytte er negativ, kanskje overraskende negativt all den tid dette var et klart mål med planprosjektet. Utbyggingskostnaden er selvsagt beheftet med stor usikkerhet, men selv om den (foreløpig) er redusert med over 30 prosent siden Meld. St. 25 har prosjektet opplevd en kostnadsøkning siden KS1-rapporten som også inkluderte strekningen Dørdal-Grimstad.

7 Konklusjon og læringspunkter

I dette kapittel oppsummerer vi noen hovedkonklusjoner og læringspunkter fra forskningsarbeidet, som inkluderer det interkommunale plansamarbeidet, anvendelse av BVP og digital teknologi, samt noen samfunnsøkonomiske betraktninger.

7.1 Hovedkonklusjoner oppsummert

Våre viktigste funn med hensyn på bruken av BVP-modellen er:

Begrenset erfaring med BVP hos Nye Veier og rådgiver bidro til en krevende oppstartsfase. Selv om representanter for både oppdragsgiver og rådgiver hadde lang erfaring fra vegsektoren, ga manglende erfaring med BVP en del utfordringer – særlig i oppstartsfasen. For det første var det en del elementer knyttet til organiseringen av (det interkommunale) plansamarbeidet som ikke var på plass da rådgiver startet opp arbeidet. Videre var ikke målene for arbeidet definert ved oppstart, det vil si at det manglet en programteori. Til slutt var arbeidet definert som en fastpriskontrakt, noe som ga utfordringer med hensyn på endringer og tillegg for å møte behov som var vanskelig å identifisere før oppstart.

Rollefordelingen i BVP tillegger rådgiverne mye makt, og det var behov for avklaringer og grenseopp ganger for å tydeliggjøre prosjekteiers rolle som premissgiver og ansvarlig forslagsstiller. Formelt var Nye Veier ansvarlig prosjekteier for planprosjektet og formell forslagsstiller, mens rådgiver hadde ansvar for faktisk utarbeidelse av planforslaget, planfaglige vurderinger og gjennomføringen av planprosessen i henhold til plan og bygningsloven. Dette innebar vesentlige endringer i forhold til rollefordelingen i mer tradisjonelle planprosjekter, som ga seg uttrykk i krevende samhandling og kommunikasjon mellom partene, men dette bedret seg over tid. Etablering av effektive samhandlingsrutiner, blant annet i form av det som ble betegnet forankringsrutiner, var et sentralt virkemiddel for å tydeliggjøre Nye Veiers behov for informasjon, involvering og oppfølging, som ansvarlig prosjekteier overfor rådgiver. Ikke minst var dette viktig for å støtte opp under det formelle beslutningshierarkiet, hvor Nye Veier skal ha planprogram og planforslag til gjennomsyn og lagring før det går videre til offentlig ettersyn og høring.

Tett samspill og utvikling av tillitsrelasjoner mellom prosjekteier og rådgiver ble en viktig suksessfaktor for planprosjektet. BVP-modellen bygger på at det er sterke tillitsrelasjoner mellom oppdragsgiver og leverandør. I den tidlige fasen av prosjektet var det tydelige utfordringer i samarbeidet, hvor mye kan tilskrives manglende erfaringer med BVP-modellen. Gjennom konkrete grep lyktes man etter hvert med å utvikle tillitsbaserte relasjoner, som var nødvendig for å kunne gjennomføre en effektiv planprosess. Tett samarbeid og uformell kontakt mellom oppdragsleder hos rådgiver og prosjektleder hos Nye Veier var spesielt viktig, og kom blant annet til uttrykk i samarbeidet sommeren 2019, som var tidskritisk for arbeidet med avklaring av innsigelser fra de offentlige høringsinstanser.

Ansvarspulverisering kan være en uheldig konsekvens av en BVP-kontrakt i et komplekst planprosjekt. I henhold til kontrakten har rådgiverne det faglige ansvar for planforslaget. Samtidig opplevde rådgiverne tilfeller hvor deres faglige integritet ble utfordret av andre aktører i planprosessen. Dette handlet i stor grad om forankring av planinnhold hos de involverte partene, men hvor rådgiver opplevde ansvarspulverisering når de ble bedt om å gjøre endringer uten at dette samsvarte med egne faglige vurderinger. Her fikk rådgiverne et stort ansvar for håndtering av grensesnittet mellom Nye Veier som oppdragsgiver, de politiske- og administrative forvaltnings- og innsigelsesmyndighetene i det interkommunale samarbeidet, og dem selv som faglig ansvarlig. Rådgiverne har vært vant til å kunne lene seg på kompetansen hos oppdragsgiver (Statens vegvesen),

med en tydeligere faglig rolle som prosjekteier. Innen BVP-modellen hadde rådgiverne det faglige ansvaret, noe som kunne innebære utfordringer i grensesnittet mot oppdragsgiver og andre aktører.

BVP-modellen bidro til rask fremdrift og til at rådgiverne var tett på prosessen og aktørene, men fremdrift og ressursbehov var krevende for rådgiverne. BVP-modellen og fastpriskontrakten var et viktig grunnlag og drivkraft for fremdriften i planprosjektet. BVP-kontrakten ga rådgiverne et større handlingsrom i planprosessen enn de var vant med, som bidro til mer direkte kontakt med sentrale aktører, ikke minst ordførerne som var sterkt involvert i planprosessen. Dette ga økt mulighet til innspill og raske tilbakemeldinger, spesielt fra politiske beslutningstakere, som gjorde at beslutningsrelevant informasjon tidlig kunne trekkes inn i planarbeidet basert på direkte kommunikasjon. Samtidig var det betydelige utfordringer knyttet til tidspress og stor arbeidsbelastning for rådgiverne, som i enkelte sammenhenger utfordret deres faglige integritet og som førte til knapp saksbehandlingstid for forvaltningsinstansene.

Det stilles spørsmål til om BVP-modellen generelt er egnet for komplekse planprosjekter. En konsekvens av BVP-modellen er at kostnads- og tidsrammer for leveransene er klart definert gjennom kontrakten, som blir dimensjonerende for arbeidsomfang. Dette skapte utfordringer for rådgiverne ved at komplekse planprosesser i seg selv er uforutsigbare, og ved håndtering av ulike forventninger om leveranser fra ulike aktører i løpet av prosjektet. Dette reflekteres muligens i diskusjoner og forhandlinger om hvilke leveranser som inngår i kontrakten, og hva som skal betraktes som tilleggsarbeid.

Våre viktigste funn med hensyn på hvordan det interkommunale plansamarbeidet har fungert er:

Bred forankring av mål og forutsigbare rammebetingelser ga en effektiv prosess. En planprosess som involverer flere kommuner som hver for seg kan ha ulike mål og som også kan ha andre mål enn utbygger, kan føre til en tids- og ressurskrevende prosess. Og kanskje et lite optimalt resultat, både sett fra utbyggers og kommunenes side. Til tross for at dette planprosjektet involverte åtte berørte kommuner, ble prosessen gjennomført på ett år og syv måneder fra oppstart av planarbeidet til vedtatt kommunedelplan (inkludert planprogram). Det er kortere tid enn det som har vært vanlig for kommunedelplaner i andre vegprosjekter, både for enkeltkommuner og flerkommuneprosjekter.

Vi peker på at en viktig årsak til prosessen tok kort tid var at Nye Veier la vekt på en klar målstruktur hvor målene for vegprosjektet tidlig ble løftet frem som styrende for prosessen. En tidlig og bred forankring av mål og silingskriterier for alternative vegtraséer førte til at kommunene fikk eierforhold til prosessen.

Planprosjektet skulle bidra til et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Det medførte at kommunene var nødt til å ha fokus på at vegen skulle gi høyest mulig samfunnsøkonomisk nytte og at utbyggingskostnaden ikke måtte bli for høy. Tydelige hovedmål ga mindre fokus på detaljer som potensielt kunne ha kostnadskonsekvenser. I tillegg bidro Nye Veiers mandat og mål til det som ble betegnet som mer forutsigbare rammebetingelser, hvor Nye Veier hadde en økonomisk handlekraft, som bidro til sterk motivasjon og tro på rask realisering av vegprosjektet både blant kommunene og på regionalt nivå.

Organiseringen av og eierskap til det interkommunale plansamarbeidet muliggjorde effektive planprosesser. Et interkommunalt samarbeid med et eget styre bestående av de politiske ledere (åtte ordførere og en varaordfører) i kommunene, utgjorde et maktsentrum i planprosessen i form av sine fullmakter og gjensidige forpliktelse til hverandre gjennom et enighetsprinsipp. Styret hadde fullmakt til å ta beslutninger underveis i planprosessen; som vedtak av planprogram og felles innstilling til

politisk behandling av endelig planforslag. Vi konkluderer med at organiseringen førte til at kommunene i større grad så på vegprosjektet som et virkemiddel for å realisere felles regionale interesser. Prosessen skapte felles forpliktelser som på den ene siden ga kommunene makt overfor Nye Veier, men som også ga et press på å komme frem til en omforent løsning.

Plankoordinatoren sin rolle var avgjørende for kommunikasjon og samhandling mellom kommunene, og med Nye Veier og rådgiver. Fylkeskommunene og kommunene opprettet en stilling som plankoordinator for å fungere som et bindeledd mellom kommunene/fylkeskommunene og Nye Veier/rådgiver. Vi mener at denne rollen og måten den ble fylt på var en avgjørende suksessfaktor for plansamarbeidet. Vedkommende som hadde stillingen hadde omfattende erfaring fra planlegging av vegprosjekter tidligere, han hadde et bredt nettverk og god lokalkunnskap. Det utviklet seg etter hvert stor grad av tillit mellom plankoordinator og Nye Veier. Rollen og funksjonen til plankoordinatoren ble tidlig viktig for samspillet mellom de sentrale aktørene. Ved å vektlegge helheten og de store linjene i planprosessen, bidro plankoordinator til at rådgiver kom frem til nye løsninger.

Stærke samarbeidskonstellasjoner og samhandling ut over formaliserte strukturer ble en viktig suksessfaktor i planprosjektet. En konstellasjon bestående av styret, Nye Veier og plankoordinator ble en driver i prosessen. De utviklet gode samhandlingsrelasjoner hvor man i fellesskap diskuterte ulike løsninger innenfor rammene av de overordnede målsetningene. En viktig felles drivkraft i samarbeidet var løsningsorientering og mål om en tidseffektiv planprosess. Styret i det interkommunale plansamarbeidet ønsket å sikre endelig politisk vedtak i alle kommuner før et eventuelt skifte av politisk ledelse ved kommunevalget høsten 2019. BVP-modellen og rådgivernes rolle i prosjektet forsterket også drivkraften til å gjennomføre en tidseffektiv planprosess. Samtidig hadde de i større grad enn tidligere mulighet til å påvirke planprosessen, og hadde en tettere kontakt med politiske beslutningstakere enn de var vant med. Kompleksiteten i planprosjektet var krevende, og det synes som at dette krevde samhandling mellom de sentrale aktørgrupper ut over de formaliserte møteplasser og strukturer som var definert i prosjektet. Dette kom til uttrykk gjennom mange ad-hoc møter og uformell kontakt mellom sentrale aktører.

Rollen til administrasjonen i kommunene og innsigelsesmyndigheter ble ikke som forventet, med konsekvenser for både planprosess og planmyndigheter. Plankoordineringsgruppen fungerte ikke som forventet ved at plankoordineringsmøtene i liten grad ble en koordinerings- og problemløsningsarena for planleggere på tvers av kommunene. I stedet fremsto den som en informasjonsarena, uten reelle muligheter for medvirkning i planarbeidet. Kommuneadministrasjonene opplevde samtidig at de hadde begrenset med tid til saksbehandling av planarbeidet. Noen saksbehandlere opplevde at dette skapte faglig utrygghet lokalt, og at det utfordret bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette gjaldt spesielt for kommunene med størst behov for lokalfaglige vurderinger. En av konsekvensene av dette var at fylkeskommunen og fylkesmannen fikk en større rolle som planfaglige støttemiljøer for kommunene. Innsigelsesmyndighetene ble tidlig invitert inn i det interkommunale plansamarbeidet, men opplevde at innspillene ikke ble hensyntatt i planarbeidet. Det fikk konsekvenser i form av innsigelser, som måtte hensyntas i senere faser, med risiko for forsinkelser i prosessen. Videre skapte det et dårlig samarbeidsklima mellom rådgiver og Fylkesmannen, ved at forventningen om reell påvirkning ikke ble ivaretatt.

Hovedfunn med hensyn på anvendelse av digitale verktøy:

Som et ledd i arbeidet med å gjennomføre en effektiv og inkluderende planprosess la Nye Veier og deres rådgiver vekt på bruk av digitale verktøy. Man benyttet en digital Medvirkningsportal hvor innbyggerne kunne gå inn på nettet og få opp en digital modell av ulike vegtraseer. Der kunne de legge

inn kommentarer og innspill. Rådgiverne tok i bruk en kartinnsynsportal med åpen tilgang for planmyndigheter på alle nivå, og Trimble Quantm, som er et digitalt verktøy for å finne den mest optimale veg- linje/trase i tidlig fase av vegplanlegging. 1500 innspill ble formidlet gjennom den digitale medvirkningsportalen. Av de 193 innbyggere som har gitt tilbakemeldinger på erfaringer med bruk av portalen var 79% fornøyd med Medvirkningsportalen som kanal for å sende inn høringsuttalelser. Blant aktørene i det interkommunale plansamarbeidet ble det også gitt tilbakemeldinger på at Medvirkningsportalen bidro til effektiv medvirkning, og at bruk av den digitale kartinnsynsløsningen bidro til effektive deling av informasjon i planarbeidet. Trimble Quantm ble av noen betegnet som et godt verktøy i planarbeidet, men få hadde god kjennskap til verktøyet.

Hvorvidt planprosjektet har bidratt til å oppnå mål og ambisjoner for planprosjektet

Basert på målsetninger og ambisjoner som ligger til grunn for planprosjektet (ikke vegprosjektet som sådan) vil vi drøfte gjennomføringen av planprosjektet opp mot disse. Selve utbyggingsprosjektet avhenger av Nye Veiers interne porteføljeprioritering og ligger naturlig nok noe frem i tid. Vår vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er derfor basert på hva vi vurderer at planprosjektet kan føre til. Konkret vurderer vi om planprosjektet har bidratt til:

- Effektiv gjennomføring av planprosessen.
- Høy planfaglig kvalitet.
- Nytenkning i tidlig planfase, som kan legge føringer for en ny standard for vegprosjekter.
- Realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt.
- Oppnå de mål og ambisjoner som lå til grunn for prosjektteorien.

Flere forhold bidro til en tidseffektiv gjennomføring av planprosessen Organiseringen av den interkommunale planprosessen bidro til en langt mer tidseffektiv planprosess enn sammenlignbare planprosesser. Planprosessen ble gjennomført på ett år og vel syv måneder sammenlignet med tre år og ti måneder (gjennomsnittet for kommunedelplaner med planprogram). Sentrale forhold som har vært drivkrefter for den effektive planprosessen synes å være:

- *Nye Veiers mandat og rammebetingelser:* var i seg selv en sentral drivkraft for en tidseffektiv planprosess, hvor Nye Veier har vektlagt tidseffektivitet og fleksibilitet ved design av planprosess og prosjektorganisasjon. De har hatt et økt handlingsrom ved forhandlinger og kompenserende tiltak gjennom økonomisk handlekraft i møte med kommunene
- *Anvendelse av BVP-modellen:* har gitt rådgiverne mye ansvar og faglig makt. Sammen med en fastpriskontrakt og klare krav til fremdrift, ble dette dimensjonerende for arbeidsomfang. BVP-modellen ga rådgiverne stor frihet både til å designe planprosessen og innholdet av planinnholdet innen rammen av plan- og bygningsloven. Gjennomføringen skjedde ved overlapp av faser.
- *Det interkommunale plansamarbeidet:* var funderte på sterk motivasjon for og enighet blant kommunene om å realisere vegprosjektet, forsterket av troen på rask realisering av vegen (Nye Veier porteføljestyling). Bruken av interkommunalt plansamarbeid bidro til effektive politiske beslutningsprosesser drevet av styret i det interkommunale plansamarbeidet og løsningsorientering hos alle sentrale aktører i prosessen.

Planfaglig kvalitet- ingen entydige indikasjoner på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er bedre enn ved sammenlignbare planprosesser. Når det gjelder målet om «planfaglig kvalitet» og effektiv gjennomføring av planprosessen knytter vi det til tidseffektivitet, effektiv håndtering av avveininger mellom forvaltningsnivåene, og om man lykkes med å ivareta kravene i plan- og bygningsloven gjennom en planprosess som tar kortere tid enn det som ellers er vanlig. Her konkluderer vi som følger:

En vektlegging samfunnsøkonomisk lønnsomhet og effektiv prosjektgjennomføring kan potensielt gå på bekostning av andre hensyn som lokale behov, jordvern, kulturminner, og andre ikke-prissatte konsekvenser. Vi finner ingen entydige indikasjoner på hvorvidt plankvaliteten i dette prosjektet er bedre enn ved sammenlignbare planprosesser. De involverte aktørene har gitt uttrykk for ulike vurderinger. Flere sentrale aktører har imidlertid uttrykt bekymring for at fremdriften og rådgivers konstadsrammer har gått på bekostning av plankvaliteten. I dette ligger også spørsmålet om fremdriften har gått på bekostning av demokratiske prinsipper og forsvarlig saksbehandlingstid på de ulike forvaltningsnivå.

Det ble fremmet 23 innsigelser fra fire ulike myndigheter til forslaget til kommunedelplan. Innsigelser har potensial til å vesentlig forsinke kommunedelplanprosesser, ikke minst siden innsigelser normalt ikke har kostnadskonsekvenser for de som fremmer dem. Til tross for dette ble innsigelsene håndtert i løpet av sommeren 2019 og planen var godkjent av kommunene i oktober. Det hadde den neppe blitt hvis kvaliteten ikke hadde vært tilstrekkelig, men tilbakemeldinger fra flere av aktørene peker på at tidspresset førte til at man ikke fikk satt seg godt nok inn i ting. Det er mulig at både prosess og planer kunne ha hatt godt av en noe romsligere tidsplan. Samtidig er det interessant at tidspresset førte til at samspillet mellom aktørene ble tettere, preget av direkte kommunikasjon og forhandling drevet av sterk resultatorientering.

Uenighet om planfaglig kvalitet basert på ulike forventninger knyttet til etablert praksis. Et sentralt funn i prosjektet er at det var uenighet blant aktørene om planfaglig kvalitet i planprosessen. Dette handlet om krav til rådgivernes arbeid; hvilke analyser som skal gjennomføres, hvor grundig og på hvilket detaljnivå. Aktørene som deltar i prosessen synes å ha klare forventninger til planarbeidet, hva som leveres av dokumenter og innhold i dokumenter som skal saksbehandles. Uenighetene synes å ha sin årsak i forventninger som knyttet seg til etablert praksis i andre planprosjekter. Spesielt gjaldt dette for et av Fylkesmannsembetene, som opplevde mangler i det planfaglige grunnlaget fra rådgiverne. Som en konsekvens av dette påtok de seg oppgaver i form av vurderinger og kvalitetssikring, som de hverken har ansvar for eller har kapasitet til. Dette er en interessant problemstilling med hensyn til både plansystemet og ressursbruk. Den planfaglige praksis og forventninger til kvalitet har vært knyttet til Statens vegvesen sin måte å gjennomføre planprosessene på, støttet av Statens vegvesen sine ulike Håndbøker. Hvorvidt dette kvalitetsnivået fortsatt skal være førende for arbeidet med kommunedelplaner er interessant i denne sammenheng. Våre undersøkelser viser at det er ulike synspunkter på dette, hvor enkelte mente at detaljeringsgrad og nivået på analysene bør justeres i forhold til det som er beslutningsrelevant informasjon for kommunedelplaner versus hva som skal inngå i reguleringsplanfasen.

Kommunikasjon og samhandling ut over formaliserte strukturer kombinert med relasjonskompetanse synes å være avgjørende for å lykkes med en kompleks og tidseffektiv planprosess. Planprosjektet karakteriseres ved høy kompleksitet, som krevde kommunikasjon og samhandling mellom aktørene ut over det som manifesterte seg gjennom formaliserte oppgaver og strukturer. Det betyr at praksis og formelle strukturer ikke samsvarer, ved at uformelle møter og dialoger blir "usynlige", men like fullt blir avgjørende i prosesser som krever tett interaksjon på tvers av aktørgrupper. De uformelle møtene så ut til å utfylle de formelle og være nødvendige for å støtte opp under de formelle strukturene. Planprosessen var preget av at aktørene skapte gode relasjoner. Dette oppsto imidlertid ikke av seg selv, men gjennom gjensidig forpliktelse for å finne løsninger, og en proaktiv og løsningsorientert holdning blant nøkkelaktører. Videre synes det som at gode relasjonelle ferdigheter og/eller etablerte nettverk var karakteristiske for nøkkelaktører, noe som bidro til håndtering av krevende samhandling og motstridende interesser på tvers av aktørgrupper og forvaltningsnivå. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er imidlertid om noen av aktørene har

måttet gå ut over definert ansvar for oppgaver for å få gjennomført planprosessen på en tidseffektiv måte, samtidig som det kan være vanskelig å definere ansvar og oppgaver ut fra grensesnitt som er utydelige.

Tidlig og effektiv medvirkning var viktig for at rådgiverne raskt kunne utvikle sitt lokale kunnskapsgrunnlag og hensynta dette i planarbeidet. Sterk vektlegging av medvirkning og bruk av den digitale Medvirkningsportalen åpnet opp for tidlige og presise innspill fra innbyggere og interessegrupper. Innbyggerne, rådgiverne og de andre aktørgruppene i det interkommunale plansamarbeidet har gitt entydige tilbakemeldinger på at den digitale medvirkningsportalen var en effektiv måte å gi innspill på, og at det beriket rådgivernes kunnskapsgrunnlag. Slike tidlige innspill bidrar ofte til at man unngår senere konflikter i reguleringsfasen, som kan forsinke planarbeidet. Vår følgeforskning har imidlertid ikke omfattet reguleringsplanprosessen, så vi kan ikke si noe om eventuelle positive effekter på denne.

Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner, tyder på at planprosessen ble oppfattet som legitim og at planresultatet var lokalt forankret i kommunene. Legitimitet er et viktig prinsipp i plansystemet og peker på behov for at planprosesser og planresultat skal oppfattes som legitime. Ved vurdering av en planprosess er spørsmålet både hvordan planprosessen har vært gjennomført, og om planresultatet er bra nok for samfunnet. Vedtatte kommunedelplaner i alle kommuner, basert på felles innstilling fra styret i det interkommunale plansamarbeidet tyder på at den interkommunale planprosessen har fått sterk støtte lokalt. At planvedtakene ble fattet med solid flertalls støtte i alle kommunene, viser samtidig at planresultatet oppfattes som bra for lokalsamfunnene.

Oppsummering av Nye Veiers nytenking i planprosjektet:

Nye Veier har mål om å være en nytenkende organisasjon på alle måter. Det ga seg uttrykk ved en ambisjon om å tenke nytt, utfordre tradisjonelle rutiner, og ved et mål om å sette en ny standard for vegplanlegging.

Anvendelse av interkommunalt plansamarbeid i denne form er ny og har påvirket planprosessen på flere områder. (Selv om det var kommunene selv og ikke Nye Veier som tok initiativ til dette). Bruk av interkommunalt plansamarbeid i denne form og omfang er ny i planprosjekter. Organiseringen og roller var ny i forhold til det som har vært vanlig. Her vil vi peke på involveringen av politisk ledelse/ordførerne og den sentrale rollen de fikk, som bidro til dynamikk og samspill mellom "fag og politikk", og effektive politiske beslutningsprosesser. I tillegg vil vi trekke frem den sterke målstyringen gjennom hele planprosessen, målprosessen i seg selv og felles møteplasser på tvers av kommuner og forvaltningsnivå, som sentrale elementer som til sammen har bidratt til en nytenkende planprosess.

Rådgiverens rolle i prosjektet ved anvendelse av BVP og fastpriskontrakt er ny, hvor rådgiver har hatt en utvidet rolle i forhold til mer tradisjonelle planprosesser, og hvor de har tilrettelagt for et interkommunalt plansamarbeid. De har styrt prosessene og vært tettere på de politiske beslutningstakerne. Denne rollen har gitt rådgiverne betydelig ansvar og faglig makt i planprosessen. Planprosessen ble gjennomført med overlapp mellom fasene (planprogram og kommunedelplan), som muliggjorde en raskere fremdrift. Samtidig har fastpriskontrakten vært en sterk drivkraft for en rask fremdrift.

Nye Veier/ rådgiverne har tatt i bruk digitale verktøy på sentrale områder i planarbeidet. Dette gjelder bruk av Trimble-Quantm for raskt å kunne regne på alternative linjer/trasevalg og samtidig visualisere disse i terrenget. Samtidig har man tatt i bruk en kartinnsynsløsning hvor alle involverte aktører får tilgang til oppdatert data og informasjon i rådgivernes arbeid, som bidrar til åpenhet og

effektiv informasjonsdeling. En ny digital Medvirkningsportal med mulighet for presise innspill har blitt anvendt tidlig i planprosessen.

Grunnlag for realisering av et samfunnsøkonomisk lønnsomt vegprosjekt

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et avgjørende kriterium for Nye Veiers porteføljeprioritering, det vil si i hvilken rekkefølge de skal prioritere prosjektene de har fått ansvaret for. Som en naturlig forlengelse av det har lønnsomhet også vært viktig i vurdering av ulike veglinjer i dette planprosjektet. Vi vurderer om planprosjektet har evnet å realisere et grunnlag for et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt som følger:

Sterk vektlegging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet fra start ga riktig fokus i planarbeidet. Vårt inntrykk er at samfunnsøkonomisk lønnsomhet har spilt en større rolle i dette planprosjektet enn det som har vært vanlig ellers. Man lyktes med å etablere et omforent søkelys på nytte for hele regionen, fremfor lokale interessenter. Det disiplinerte aktørene og reduserte omfanget av kostnadskrevede krav.

Prosjektet er verken mer eller mindre lønnsomt enn andre vegprosjekter. Til tross for fokuset på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er ikke det planlagte vegprosjektet mer lønnsomt enn andre prosjekter. Anslått netto nytte er negativ og lønnsomheten har også blitt redusert fra KS1 – fra en NN/K på -0,03 i KS1 (med bompenger) til en NN/K på -0,37 (uten bompenger) nå.

Uklart om alternative vegkonsepter er tilstrekkelig utredet. Den negative lønnsomheten reiser spørsmålet om man har valgt riktig konsept. Nye Veier legger vekt på å planlegge og bygge ut prosjektene de har ansvar for til firefelts motorveg. Det er i tråd med politiske ønsker, men i dette planprosjektet er nullalternativet det beste alternativet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vi stiller derfor spørsmål ved om man heller burde ha vurdert en optimalisering av dagens trase fremfor firefelts motorveg, eller eventuelt på delstrekninger.

Metode for samfunnsøkonomisk analyse fremstår som i hovedsak ryddig og transparent. Resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen er følsom for beregningsforutsetningene. Nye Veier er ikke forpliktet til å benytte samme metode som Statens vegvesen, men i dette planprosjektet har man likevel benyttet Vegvesenets Håndbok V712. Det er, etter vår mening, et ryddig og transparent grep. Felles retningslinjer og metodikk sikrer sammenliknbarhet og øker troverdigheten til analysene.

Mange mål og kriterier gjør det krevende å vurdere hvorfor ett alternativ er valgt fremfor et annet. I tillegg til samfunnsøkonomisk lønnsomhet har dette planprosjektet hatt flere andre mål. På et nokså vagt grunnlag brukes disse til å begrunne anbefalingen om å gjennomføre et samfunnsøkonomisk ulønnsomt prosjekt. Mange mål øker muligheten for å selektivt velge begrunnelser for gjennomføring selv der det foreligger interne målkonflikter.

Å ikke inkludere effekten av bompenger overvurderer trafikantnyttene og mulige ringvirkninger. Bompenger reduserer trafikantnyttene gjennom en trafikkdempende effekt. I tillegg har innkreving av bompenger en kostnad. Denne effekten er ikke tatt hensyn til i den samfunnsøkonomiske analysen. Det innebærer at den anslåtte trafikantnyttene sannsynligvis er overvurdert. Det påvirker neppe rangeringen av ulike veglinjer, men det innebærer at netto nytte av prosjektet er for høyt anslått. Til sammenlikning var bompenger tatt hensyn til i KS1 av strekningen.

Planlegging av en lengre og sammenhengende strekning ga fleksibilitet og mulighet for å finne veglinjer som kan optimaliseres ut ifra ulike kriterier. I motsetning til ved korte utbygginger har den lange strekningen gitt mulighet for å utrede et høyt antall veglinjer. Det har blant annet medført at man har hatt mulighet til å unngå kostnadsdrivende elementer som lengre tunneler og skjæringar.

Anslått utbyggingskostnad er betydelig redusert fra St.meld. nr. 25, men har økt siden KS1. De to anbefalte veglinjene som til sammen utgjør E18 Dørdal-Grimstad har i dag en anslått utbyggingskostnad på 16,2 mrd. kr. Det er drøye 30 prosent lavere enn anslått i St.meld. nr. 25. Dette er likevel om lag 25 prosent høyere enn kostnadsanslaget i KS1. Dagens anslåtte løpemeterpris er om lag på linje med andre vegprosjekter.

Ingen åpenbare tegn til overoptimisme. Når samfunnsøkonomisk lønnsomhet formuleres som et klart kriterium for lønnsomhet, kan dette medføre at man bevisst eller ubevisst velger optimistiske anslag for nytte og kostnad. Til tross for dette finner vi ingen åpenbare tegn til overoptimisme. Prosjektet har nå en høyere kostnad og en lavere nytte enn anslått i KS1.

7.2 Har gjennomføringen av planprosjektet bidratt til oppnåelse av mål og ambisjoner

Har planprosjektet E18 Dørdal – Grimstad oppnådd de mål og ambisjoner som lå til grunn for programteorien?

- Har Nye Veier lyktes med å nå målene for planprosjektet, hvilke utfordringer har man møtt på undervegs i prosessen og hva er suksessfaktorene

Vi har tidligere definert en programteori som en fremstilling av hvilke mål som gjelder for et prosjekt/program og hvordan ressurser og aktiviteter er tenkt å bidra til prosjektets direkte resultater og indirekte effekter. Samtidig omfatter det også de forestillinger som prosjekthavere eller andre har om hvorfor det de gjør, skal gi de ønskede effekter. I dette kapitlet vil vi derfor gjøre en oppsummerende betraktning av hvorvidt de konkrete grep og aktiviteter som Nye Veier planla og tilrettela for har bidratt til å oppnå de definerte mål, effekter og ambisjoner for planprosjektet.

7.2.1 Mål og måloppnåelse på ulike nivå

Det som er nytt i dette prosjektet, er knyttet til en forholdsvis avgrenset fase av prosjektplanleggingen for den nye vegstrekningen, men av stor betydning for både *kvaliteten på vegløsningen* (hvor skal den gå, hvor på- og avkjøringene skal ligge, hvilken kapasitet får den) og for *aksepten av planresultatet/vegløsningen* basert på gjennomføring av planprosessen og de kompromisser som er inngått for å få så vidt mange kommuner til å enes samt de forhandlinger som har vært nødvendig for å håndtere interessekonflikter og avveininger mellom forvaltningsnivåene.

Vi har sett at det overordnede målet for vegprosjektet, har vært styrende for prosessen, fordi kravet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et avgjørende kriterium for Nye Veiers mulighet til å prioritere prosjektet. Imidlertid er det ikke så tydelig hvordan målformuleringene og ambisjonene for kommunedelplanprosessen henger sammen med de overordnede målene for hele vegprosjektet.

Dette er likevel ikke så kritisk; det er forholdsvis enkelt å forstå at utfallet av kommunedelplanprosessen påvirker de to forholdene:

- 1) Det ene er i hvilken grad den traséen som velges (og plassering av av-/påkjørsler) faktisk blir akseptert av alle de legitime interessentene – aksept løsning
 - Som vi har sett, avspeiler disse interessene seg allerede i reformuleringene av vegprosjektets mål tidlig i prosessen, på den måten at kommunene skal kunne ivareta sine interesser frem til kommunedelplanen er ferdig (og eventuelt senere). Omformulert til programteorispråk kan vi si at deltakerne kan ha delvis sammenfallende og delvis sprikende forestillinger om hvordan ulike kvaliteter ved vegen kan påvirke situasjonen for deres respektive kommuner og innbyggerne der. Selv om de har akseptert de overordnede målene, har de jo ikke gitt slipp så sine egne.

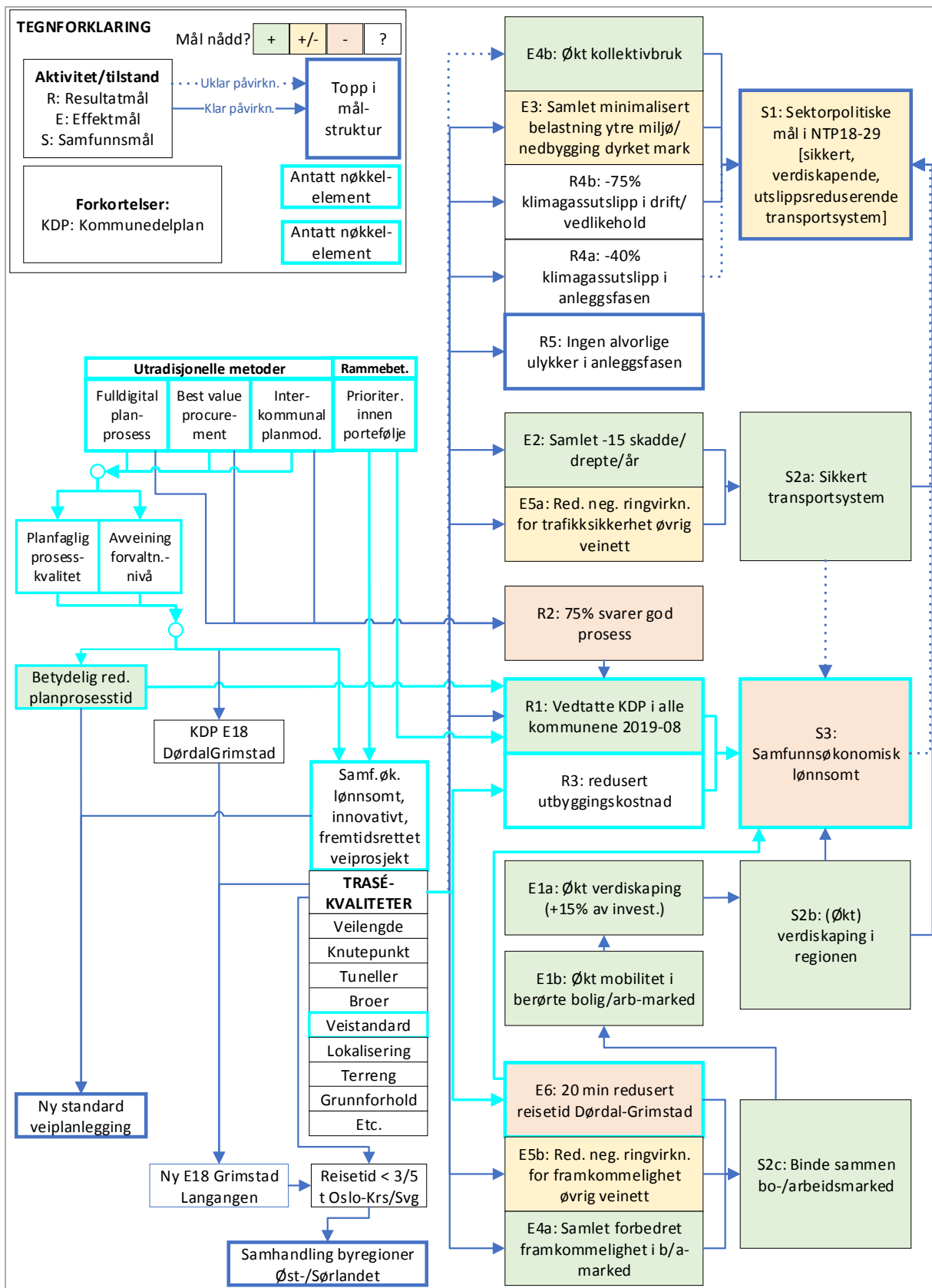
- Aksept kommer direkte til uttrykk gjennom felles anbefaling til bystyrene og til kommunestyrene - bare noen kommuner har tilleggsbemerkinger til anbefalt vedtak, Grimstad

Aksept av løsning både basert på løsningen i seg selv hvor enkeltkommunene blir fornøyde, men også på grunnlag av prosessen som kommunene (alle ordførerne) opplevde som involverende og konstruktive)

- 2) Det andre er på hvilken måte kommunedelplanprosjektet gjennomføres- aksept for prosessen, og hva det er ved denne gjennomføringen som bidrar til at deltakerne erfarer tilstrekkelig gjennomslag for sine interesser, behov og synspunkter i planen. En belysning av dette er med på å synliggjøre, og forhåpentligvis forbedre, de strategier og konkrete grep som Nye Veier, rådgiverfirmaene og andre griper til for å gjennomføre prosessen.

7.2.2 Programteorien i figurform, på grunnlag av empirisk analyse

Vi gjentar programteorien i figurform, oppdatert på grunnlag av den empiriske gjennomgangen. Den første oppdateringen er at vi har avspeilet Nye Veiers egen oppsummering av måloppnåelsen på effekt- og samfunnseffektmålene. Etersom vegprosjektet fortsatt er på planstadiet, er det selvsagt utsiktene til faktisk å nå målene, gitt de vedtatte kommunedelplanene, som er oppsummert. Grønn bakgrunnsfarge i en boks betyr at målet er oppnådd, eller bare så vidt under grensen for å bli helt oppfylt, gul bakgrunnsfarge betyr at målet delvis er oppnådd, mens rød bakgrunnsfarge betyr at målet ikke er oppnådd. Målformuleringer uten bakgrunnsfarge angir at det ikke finnes data på dette tidspunkt – de aktuelle resultatene vil først planlegges på et senere stadium i vegprosjektet. Det andre tillegget er at vi har identifisert en litt annen vektlegging av nøkkelementer som forklarer hvorfor måloppfyllelsen ble som den ble.



Figur 29. Programteorien i figurform på grunnlag av den empiriske analyse og med tegnforklaring øverst til venstre.

Det første vi ser er at det ikke alltid er nødvendig å oppfylle et mål på lavere nivå fullstendig for å oppfylle et mål på høyere nivå. Dette har to hovedårsaker: at det er andre forhold som påvirker det,

og – som her – at formuleringene på høyere nivå kan være mindre ambisiøse enn de underliggende målene. For eksempel har vi antatt at spørreundersøkelsen om fornøydhet med prosessen (R2) kunne være en god indikator på om folkeviljen rundt prosjektet var viktig for aksepten i kommunestyrene, men her har de noe lavere fornøydhetstallene vært tilstrekkelig, hvis de i det hele tatt har hatt noen stor betydning. Når det gjelder reisetidsreduksjon (E6), kan målet på 20 minutter nås dersom en angitt delstrekning får godkjent fartsgrense 130 km/h. Sammenbindingen av bo/arbeidsmarkedene, og dermed verdiskapingspotensialet, er allikevel ikke mye påvirket av akkurat dette – all den stund de overordnede målene bare er angitt med retning og ikke med noe konkret ambisjonsnivå.

Målet om redusert utbyggingskostnad er ganske ambisiøst formulert, men ikke presist nok beregnet ennå til å kunne måles. Allikevel er det nok til å kunne avgjøre at prosjektet ikke blir samfunnsøkonomisk lønnsomt. Ettersom dette er et nøkkelelement og også på topp i målhierarkiet, er det viktig å lete etter årsaker. I kapittel 6.1 fant vi at en nærliggende forklaringsfaktor er at det kanskje rett og slett er vanskelig å få firefelts motorveger i grisgrendte strøk til å bli samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi har derfor merket trasé kvaliteten Vegstandard som et nytt nøkkelelement i programteorien.

I analysene i kap. 6.1 stilte vi også spørsmål ved om vegstandarder var for lite diskutert som premiss i forkant, at man tok utgangspunkt i en løsning i stedet for i et problem eller behov. Hvis vi også ser på de øvrige ambisjoner med vegprosjektet, avbildet nederst til venstre i figuren, så ser vi at samhandlingen mellom byregionene på Sør- og Østlandet fremstår som overordnet viktig. En vegstandard som lagt til grunn i dette prosjektet vil bidra til gjennomgående reduksjon av reisetiden mellom Oslo og Kristiansand. Dette har ikke vært fokusert i prosjektet. En bakenforliggende forståelse av at det er de store nasjonale linjene som teller mest for det nasjonale vegnettet, kan imidlertid være i samsvar med både en samfunnsøkonomisk tenkning – som betrakter lokale hensyn som fordelingsvirkninger – og med en fremtidsrettet vegstandard som gjør det mer attraktivt å kjøre mellom regionhovedstedene.

7.3 Anbefalinger for fremtidige prosjekter

Arbeidet med å studere dette eksperimentet med ny modell for kommunedelplanarbeidet har avdekket en rekke områder som både har fungert bra, og som bør søkes repetert i fremtidige prosjekter, men også en del områder som kan forbedres. I kapittel 1.4 presenterte vi fire hovedproblemstillinger, og i tabellen på neste side har vi oppsummert våre vurderinger av disse og noen forbedringspunkter.

Tabell 28. De viktigste problemstillingene for følgeforskningen og vurderinger av disse.

Problemstillinger	Vurdering	Forbedringspunkter
Hva er programteorien for prosjektet, og har den vært omforent hos sentrale aktører?	<ul style="list-style-type: none"> Et logisk årsak-virkningsforhold mellom virkemidler og ønskede resultater. 	<ul style="list-style-type: none"> Aktivitetene/virkemidlene vil ikke alene føre til at prosjektet blir samfunnsøkonomisk lønnsomt.
Hvordan har programteorien kommet til uttrykk og gjort seg gjeldende?	<ul style="list-style-type: none"> En klart formulert programlogikk var en fordel i gjennomføringen. Det presiserte overordnede mål og hvilke arbeidsoppgaver som var sentrale for å nå disse. De ulike aktørene fikk eierskap til målene. Det ga forpliktelser for gjennomføring og prioritering. 	<ul style="list-style-type: none"> Kontekst som er av vesentlig betydning for måloppnåelse kan noen ganger synliggjøres bedre.
Hvordan har gjennomføringen av planprosjektet bidratt til å oppnå mål og ambisjoner?	<ul style="list-style-type: none"> Flere forhold bidro til en tidseffektiv gjennomføring av planprosessen: <ul style="list-style-type: none"> Nye Veiers mandat og rammebetingelser. Anvendelse av BVP-modellen. Det interkommunale plansamarbeidet. Ingen indikasjoner på at den planfaglige kvaliteten i dette planprosjektet har vært bedre (eller verre) enn i andre planprosjekter. Gode relasjonelle ferdigheter, nettverk og lokalkunnskap var avgjørende for at samhandlingen mellom de ulike aktørene fungerte godt. Bruken av interkommunalt plansamarbeid for vegprosjekter representerer et nytt grep. Det samme er bruken av BVP og rådgiverens fremskutte rolle, og til dels bruken av digitale verktøy. Planprosjektet svarer godt på de formulerte resultat- og effektmålene, men netto nytte ansees fortsatt som negativ. 	<ul style="list-style-type: none"> Se Tabell 29.
I hvilken grad kan man si at planprosjektet har lyktes med å realisere et grunnlag for samfunnsøkonomisk lønnsomhet av vegprosjektet E18 Dørdal-Grimstad gjennom kommunedelplanen?	<ul style="list-style-type: none"> Langt større fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn i andre planprosjekter. For videre utbygging til 4-felts motorveg har man sannsynligvis funnet den korridoren som gir høyest nytte og lavest kostnad. Prosjektet vurderes imidlertid fortsatt til å være ulønnsomt. 	<ul style="list-style-type: none"> Med en (foreløpig) såpass lav netto nytte (< 6,5 mrd. kr), vil det bli krevende å realisere et lønnsomt prosjekt gjennom detaljplanlegging og utbygging. Konseptvalget har sannsynligvis større betydning for mulighetene til lønnsomhet enn hvordan kommunedelplan-prosessen gjennomføres.

Læringspunktene for det interkommunale plansamarbeidet er oppsummert i tabellen under:

Tabell 29. Læringspunkter fra det interkommunale plansamarbeidet for E18 Dørdal – Grimstad.

Områder	Områder som har fungert bra	Områder som kan forbedres
Mål	<ul style="list-style-type: none"> Tydelige mål på ulike nivå, som var forankret på tvers av kommunen Målfokus gjennom hele prosessen Målformuleringsprosessen - og helhetsforståelse for planprosessen blant sentrale aktører 	<ul style="list-style-type: none"> Avklaringer av mål for planprosessen blant aktørene tidligere i prosessen Systematikk for hvordan man jobber med målformuleringer og forankring av disse
Organisering av IKP	<ul style="list-style-type: none"> Sterk forankring av IKP hos fylkeskommune og kommunene har bidratt til Styret for IKP fike en sentral rolle i prosessen med ordførerne fra 8 kommuner- politisk 	<ul style="list-style-type: none"> Rollen til Plankoordinerings-gruppen, ble ikke som forventet, redusert til en informasjonsarena Organiseringen slik den ble versus slik den var opprinnelig planlagt. Plankoordineringsgruppen, Samordningsgruppen og Faggruppen fikk noen endringer som kan vurderes
Roller	<ul style="list-style-type: none"> Ordførerne: sentral i prosesser på tvers av kommuner og i egen kommune Plankoordinator: som kobler, oversetter/brobygger mel. aktører Ledere: løsnings- og samarbeidsorienterte 	<ul style="list-style-type: none"> Rollen/ kompetansen til planleggere i kommunen ikke godt nok ivaretatt Usikkerhet knyttet til rolleutøvelse hos saksbehandlere pga. tidspress
Samhandlingsarenaer og samhandling	<ul style="list-style-type: none"> Samarbeid preget av fellesskap og forpliktelse på tvers av kommunene Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og tidlig involvering av innsigelsesmyndighetene Løsningsorienterte og sentrale samarbeidskonstellasjoner: prosjekteier, styreleder og plankoordinator Felles møtearenaer for de involverte i planprosessen (eks. plankoordineringsmøter) 	<ul style="list-style-type: none"> Reelle muligheter for samarbeid/påvirkning ihht. organisatoriske strukturer Møteplasser for planleggere i kommunene- for planarbeid på tvers av kommunene
Medvirkning	<ul style="list-style-type: none"> Opplegget for medvirkning, med gode informasjonsmøter og en effektiv medvirkningsportal Digital medvirkningsportalen mottok 1500 innspill- beriket lokalt kunnskapsgrunnlag tidlig i planprosessen 	<ul style="list-style-type: none"> Tidligere mobilisering av interessegrupper
Planprosessen	<ul style="list-style-type: none"> Effektive politiske beslutnings-strukturer Møter mellom fag og politikk har skapt god dynamikk Forståelse blant aktørene for planprosessens behov for å ivareta nasjonale, regionale og lokale behov Åpen prosess og effektiv informasjonsdeling Sterk løsningsorientering og forhandlingsvilje blant sentrale aktører 	<ul style="list-style-type: none"> Tidspress for mange av aktørene og omfattende informasjonsmengde Behov for mer tid for saksbehandlere (ulike forvaltningsnivå) mht. faglige bidrag, kvalitetssikring, lokale behov Ivaretagelse av innspill fra innsigelsesmyndigheter tidlig i prosessen Uenigheter om faglig kvalitet blant aktørene- ulike/uavklarte forventninger til rådgivernes leveranser
Samfunnsøkonomisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> Enighet om effekt- og samfunns mål «tvinger» aktørene til å velge løsninger med høy samfunnsøkonomisk nytte. Felles metodikk med andre vegprosjekter sikrer transparens, og letter ulike interessenters arbeid med planen. Planlegging av en lang strekning gir bedre fleksibilitet og øker muligheten for optimalisering mhp. nytte og kostnad. 	<ul style="list-style-type: none"> Konseptvalget har større betydning for netto nytte enn hvilke valg man gjør i kommunedelplanprosessen. Måloppnåelse som beslutningskriterium øker risikoen for dobbelttelling og overlapper til dels med den samfunnsøkonomiske analysen. Bompenger har liten eller ingen påvirkning på rangering av ulike alternative veglinjer, men potensielt stor betydning på reell netto nytte.

Hovedkonklusjonen fra dette arbeidet er at vi ikke ser åpenbare innvendinger mot å videreføre interkommunalt plansamarbeid der prosjekter måtte ligge til rette for det. Følgforskningen har samlet interessante erfaringer for andre som ønsker å forsøke denne modellen. Vi vil oppfordre til å følge rådene fremsatt i tabellene både når det gjelder hva som har fungert bra og hvilke områder som kan forbedres.

8 Referanser

- Aspenberg Jordal, H., 2019. *Kostnad- og nytteutvikling i tidligfasen For prosjekter som har gjennomgått KS1 og KS2*. Concept arbeidsrapport 2019-4. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Bardal, K.G. og Reinart, M.B., 2018. *Sprikende resultater fra prosjektanalyser. En gjennomgang av åtte statlige investeringsprosjekter*. NF rapport nr. 8/2018. Bodø: Nordlandsforskning.
- Booth, P., 1996. *Controlling development: Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London: UCL Press.
- Bull-Berg, H., Volden, G.H. og Tyholt Grindvoll, I.L., 2014. *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 38. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Børrud, E., 2012. *Planlegging av en allereie bygget by*. I utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati. Oslo, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Creswell, J.W., 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among five traditions*. Thousands Oakes, California: Sage Publications.
- Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Falleth, E.I. og Saglie, I., 2012. *Plan- og byggelovgivningen- mellom demokrati og effektivitet*. Kart og plan, Vol 72, pp.289-297. P:O:B: 5003, NO-1432 Aas, ISSN 0047-3278.
- Faludi, A., 1987. *A Decision-centered View on Environmental Planning*. Oxford: Pergamon.
- Faludi, A., 1989. *Conformance vs. Performance: Implications for Evaluation*, Impact Assessment Bulletin, 7:135-51.
- Finansdepartementet, 2005. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*. Rundskriv R109.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2012. *Fylkesmannsrollen - Utvikling og utfordring*.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T., 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*, NIBR/Østlandsforskning.
- Harvold K. & Stokstad, S., 2015. *Interkommunal planlegging – Muligheter og utfordringer*. NIBR-rapport 2015:3 NIBR, Oslo.
- Harvold, K. & A. Tesli, 2013. *Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby-Otta*. NIBR-rapport 2013:15 NIBR, Oslo.
- Heldal, N. og Rasmussen, I., 2012. *Ti grep for raskere planprosesser*. BNL-rapport nr 3 2012. Vista analyse.
- Innst. O. nr. 57 (2007-2008). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven-plandelen)*.
- Kashiwagi, D. 2016. *Best Value Approach*. Tempe, AZ:KSM Inc.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Sist endret LOV-2018-06-22-83.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009. *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Veileder: Medvirkning i planlegging, hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), 2014. *Rundskriv H-2/14, Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), 2019. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023*.
- Kvalheim, E.V., 2015. *Kan man stole på samfunnsøkonomiske analyser? En gjennomgang av elleve analyser av prosjektet Stad skipstunnel*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Landbruksdirektoratet, 2019. *2018 positivt for jordvernet*.

- Meland, Ø.H., 2000. *Prosjekteringsledelse i byggeprosessen: Suksesspåvirker eller andres alibi for fiasko*, NTNU.
- Meld. St. 25 (2014-2015). *På rett vei. Reformen i vegsektoren*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2012-2013). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2016-2017). *Nasjonal transportplan 2018-2029*. Samferdselsdepartementet.
- Metier og Møreforskning, 2009. *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) E18 Langangen-Grimstad*. Rapport til Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet.
- Minken, H., 2015. Betydningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioritering av prosjekter i Nasjonal transportplan. I: Odeck, J. og Welde, M. (red.), 2015. *Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer*. Concept rapport nr. 44. Trondheim: Ex ante akademisk forlag, s. 90-109.
- Miljøverndepartementet (2012). *Veileder for kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold*
- NOU 1983:25. *Bruk av kalkulasjonsrente i staten*.
- NOU 1997:27. *Nytte-kostnadsanalyser – Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*.
- NOU 1998:16. *Nytte-kostnadsanalyser – Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*.
- NOU 2012:16. *Samfunnsøkonomiske analyser*.
- Nye Veier, 2018. *Kommunedelplan for E18 Dørdal –Grimstad. Planprogram*. Kristiansand: Nye Veier AS.
- Nye Veier, 2019a. *Samlerapport konsekvensutredning E18 Dørdal-Grimstad. Sammenstilling av samfunnsøkonomisk analyse og anbefaling*. Høringsutgave 05.04.2019. Kristiansand: Nye Veier AS.
- Nye Veier. 2019b. *Temarapport Naturressurser - KU E18 Dørdal – Grimstad*. Kristiansand: Nye Veier AS.
- 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>.
- Nye Veier, 2018d. *Org. kart*. Tilgjengelig fra <https://sru.arendal.kommune.no/api/utvalg/201687/moter/446565/dokumenter/2>.
- Nye Veier, 2019. *Overleveringsdokument fra kommunedelplan til reguleringsplan E18 Dørdal-Grimstad*.
- Odeck, J. og Kjerkreit, A., 2019. The accuracy of benefit-cost analyses (BCAs) in transportation: An ex-post evaluation of road projects. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 120, 277-294.
- Ot.prp. nr.32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, plandelen)*.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, Ness, S. og Os, A. 2010. *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget.
- Regjeringen, 2014. *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014.
- Regjeringen, 2019. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.
- Rijt m.fl., 2012. *The Best Value Approach in the Netherlands: A reflection on Past, Present and Future*. Journal for the Advancement of Performance Information & Value; (Vol.4 nr2).
- Rijt m.fl., 2016. *Best Value Procurement*. (3dje utgave oversatt fra nederlandsk). RIF.
- Riksrevisjonen, 2019. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. Dokument 3:4 (2018-2019).
- Samset, K., Volden, G.H., Welde, M. og Bull-Berg, H., 2014. *Mot sin hensikt. Perverse insentiver - om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Snipper et. al., 2015. *Barriers to realizing stewardship relation between client and vendor: The Best Value approach*. Construction Management and Economics, 33(7), 569-586.

- Statens vegvesen, 2008. *Konseptvalgutredning E18 Langangen-Grimstad*. Statens vegvesen Region sør, Strategistaben.
- Statens vegvesen, 2018. *Konsekvensanalyser*. Håndbok V712. Oslo: Statens vegvesen Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen, 2019. *Samledokumentasjon 2017. For utbyggingsprosjekter avsluttet 2017 samt utvikling løpemetrepriser*. Statens vegvesens rapporter nr. 207. Oslo: Statens vegvesen Vegdirektoratet.
- Statsministerens kontor, 2010. *E 18 Langangen – Grimstad: Ny firefelts veg langs dagens trasé* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no> Hentet 26. juni 2019.
- Strand, A., 2015. *Miljøinteressene taper*. <https://samferdsel.toi.no/hjem/miljointeressene-taper-article33156-98.html>.
- Sullivan, K.T., 2012. *Quality management programs in the construction industry: Best value compared with other methodologies*. *Journal of Management in engineering*, 27(4), 210-219.
- Ulstein, H., Wifstad, K., Syrstad, R.S., Seeberg, A.R., Gulbrandsen, M. og Welde, M., 2017. *Evaluering av E6 Østfold*. Menon-publikasjon nr. 4/2017.
- Vegdirektoratet. 2018. *Håndbok R760 Styling av vegprosjekter*. <https://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker>
- Webster, C., 2005. *The New Institutional Economics and the evolution of modern urban planning: Insights, issues and lessons*, *Town Planning Review*, 76:455-84.
- Welde, M., 2014. *Kostnadsutvikling i vegprosjekter underlagt KS2 – fra første offisielle omtale til ferdigstilling*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, M., 2017. *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*. Concept rapport nr. 51. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J. og Börjesson, M., 2013. *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige*. Concept rapport nr. 33. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, M., Bråthen, S., Rekdal, J. og Zhang, W., 2016. *Finansiering av vegprosjekter med bompenger. Behandling av og konsekvenser av bompenger i samfunnsøkonomiske analyser*. Concept rapport nr. 49. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.
- Welde, M. og Nyhus, O.H., 2019. *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet i norske og svenske transportplaner*. Concept arbeidsrapport 2019-1. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Whist, E. og Christensen, T. (2011). *Politisk styring, lokal, rasjonalitet og komplekse koalisjoner Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr 26. NTNU.
- Yin, R.K., 2003. *Case Study Research: Design and Methods (3.ed.)* Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Aarseth, M., 2017. *Innføring og bruk av prestasjonsinnkjøp i Norge*. Masteroppgave, NTNU.

Vedlegg 1: Kommunene: faktainformasjon

Fylke	Kommune	Befolkning (netto vekst)	Forventet befolkningsutvikling (2030; 2040)	Areal (Totalt; land; vann, alt i km ²)	Lokale utfordringer
Agder	Grimstad				Hytteturisme, kulturminner, dyrket mark, ønsker ikke E18 gjennom byen i åpen løsning, avvikling av lokaltrafikk
		23 303	26 586	303,59	
		-3	29 637	272,7	
				30,89	
	Arendal				Mange sysselsatte bor utenfor kommunen, dyrket mark, verksted- og næringsmiddelindustri. Tett lokalveinett
		44 927	47 505	270,06	
		130	49 167	256,11	
				13,95	
	Tvedestrand				Hytteturisme, kulturminner, bebyggelse av nasjonal kulturhistorisk verneinteresse, befolkningsnedgang (minimal), mange sysselsatte bor utenfor kommunen
		6 070	6 106	217,62	
		-3	5 972	204,29	
				13,33	
	Risør				Hytteturisme, lang avstand til E18, lokaltrafikkale problemstillinger, Kulturminner, lav befolkningsutvikling, mange jobber i nabokommune
		6 843	7269	192,97	
		5	7651	179,12	
				13,85	
	Vegårshei				Naturområder og skog, lang avstand til E18 (ikke i kommunen i dag), lokaltrafikkale problemstillinger lav befolkningsvekst
		2081	2266	355,65	
		5	2424	322,37	
				33,28	
	Gjerstad				Naturområder og skog, kulturminner, E18 sentralt plassert i dag, næringsområder utviklet ved eksisterende E18, befolkningsnedgang
		2439	2531	322,14	
		-13	2613	308,36	
				13,78	
Vestfold og Telemark	Kragerø				Hytteturisme, relativt lang avstand til E18, lokaltrafikkale problemstillinger, kulturminner, industri, befolkningsvekst men forventet nedgang
		10432	10598	305,3	
		41	10730	288,89	
				16,41	
	Bamble				Hytteturisme, E18 sentralt lokalisert, lokaltrafikkale problemstillinger, kulturminner, industri, lav befolkningsvekst/forventet nedgang
		14094	13948	304,36	
		5	13497	282,46	
				21,9	
Total	8	110 189	116 809	2271,69	
		167	121 691	2114,3	
				157,39	