

Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter

Arvid Strand

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Arvid Strand: Government plan in the road sector – Intentions and realities

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 261–271, POB 7030, NO-5020 Bergen, ISSN 0047-3278

This article is motivated by two observations. First, we have noted an expressed political desire to use government plans more frequently, which would, among other things, streamline the planning process for road construction. In its policy platform 2013, the Solberg government states that the planning time for large-scale transport projects should be halved. Second, we note that in contrast to these political goals, government plans have rarely been used, both historically as well as in recent years. We interviewed key representatives of the country's five road regions in spring 2016. They were not very supportive of the idea of frequent use of government plans, and did not give the efficiency argument much weight. They pointed out that there are many other matters that are more important, such as local decision-making authority. They also claimed that things should take time.

Key words: government plan, efficiency, local self-government, participation

Arvid Strand, Researcher, Institute of Transport Economics, Gaustadaleen 21, NO-0349 Oslo.
E-mail: ast@toi.no

Bakgrunn

Planleggingsteori og vegplanleggingsregime

Planlegging dreier seg om å legge grunnlaget for å nå et resultat, og mye av den planteoretiske diskusjonen har opp gjennom årene dreiet seg om hvordan planleggingsprosessen skal legges opp eller utformes for å nå et resultat. Edvard Banfield lanserte i artikkelen *Ends and means in planning* (Banfield 1959) den rasjonelle middel-mål-tenkningen som mal for hvordan planlegging skulle utøves. Planleggeren – fagpersonen – var den sentrale aktøren som ved å søke etter ulike handlingsalternativer (means), og peke på ulike typer konsekvenser ved disse, kunne legge grunnlaget for valg av det alternativet som best tilfredstilte ønsket eller ønskede mål (ends). Raskt ble det imidlertid klart at planleggingssituasjonen i mange – de aller fleste – tilfeller ikke var konfliktfri. Det var ofte verken enighet om mål eller midler, og den kalkulerende målrasjonelle planleggeren var ikke holdbar som enerådende aktør. Karen Christensen (1985) etablerte ulike idealsituasjoner ved hjelp av de to dimensjonene mål og midler og verdiene enig-

het/uenighet. I hver av idealsituasjonene var det nødvendig for planleggeren (og andre aktører) å innta ulike rolleutforminger. I mange situasjoner ville flere aktører måtte tas inn i prosessene for å speile interessemangfoldet. Banfields rasjonelle synoptiske planlegging ble blant planleggingsteoretikerne supplert med Lindbloms stegvise muddling through (Lindblom 1959), og også etter hvert utfordret av teoretikere som, for å sikre det beste resultatet, vektla dialogen mellom de mange interessentene i en planleggingssituasjon. Deltakende planlegging, med sterkere betoning av prosessens utforming enn et bestemt resultat, ble den toneangivende teoretiske posisjonen (Healey 1992, 1996, Sager 1994). Bred deltakelse skulle sikre et solid kunnskapsgrunnlag, og samtidig sikre prosessen legitimitet.

Den økte vektleggingen av deltakelse fra mange parter fikk også etter hvert innpass i norsk planlovgivning. Bygningsloven av 1965 var en lov hvor fagplanleggerne var den sentrale aktørgruppen i planleggingen (i tråd med Banfield), mens 1985-loven og revisjonen av denne i 2008 fikk vesentlige innslag av medvirkning fra berørte og interesserte av ulike slag. Det ble bygget utstrakt med-

virkning inn i prosesskrav til planlegging av ulike tiltak (melding om planoppstart, tidlig oppstartsmøte, utlegging til offentlig etter-syn med høring). Disse prosesskravene er de samme uavhengig av om det er kommunal politisk myndighet eller staten som har vedtaksmyndighet – om vegplanen utformes i kommunal eller statlig regi.

Norsk vegplanleggings institusjonelle forankring har gjennomgått en tilsvarende demokratiserende reise som den Plan- og bygningssloven (PBL) har utført. Fram til 1989 ble veger planlagt innen vegsektoren, i henhold til forskrift til vegloven, og planene ble vedtatt innen sektoren av direktorat og departement. Fra 1989 ble vegplanleggingen lagt inn under PBL, og fra 1. juli 1994 ble PBL brukt for all vegplanlegging (Vegdirektoratet 2014). Vegplanene som vegetaten utviklet, ble dermed gjenstand for kommunal politisk beslutning. Kommunene ble beslutende myndighet i vegplansaker, mens Statens vegvesen (SVV) svært ofte sto ansvarlig for utvikling av planer for riks- og fylkesveger og for finansieringen av anleggene ved gjennomføring etter planvedtak.

En planleggingsprosess initieres for å søke å realisere mål som det er større eller mindre oppslutning om. Oppslutningen om et tiltak vil kunne variere avhengig av i hvilken grad tiltaket tilfredsstillende enkeltaktørers interesser. En plan for en motorvei på en viss strekning kan ha sterke forkjempere blant representanter for overordnede myndigheter fordi vegen antas å ville forbedre framkommelighet, trafiksikkerhet, o.a., i et større område, mens oppslutningen om den planlagte vegen kan være mindre blant befolkningen i enkeltområder vegen løper gjennom. Dette som en følge av at vegen – og dens løsning – ikke gir det lokale området særlig mange positive ytelser, mens de negative konsekvensene i form av, eksempelvis, nedbygging av så vel dyrka mark som uberørt natur kan være betydelige.

Sentralt i en planleggingsprosess vil det stå å søke å gjøre den effektiv. Erfaringsmessig kan det sikres ved å få til gode samhandlingsprosesser mellom ulike parter/interessesegrupperinger så tidlig som mulig i prosessen. Det kan bidra til å dempe konfliktnivået og til tidlig å få fram et godt kunnskaps-

grunnlag. En slik tidlig involvering av berørte kan bidra samtidig til å sikre planleggingsaktiviteten legitimitet i befolkningen.

Å gjøre bruk av statlig plan slik PBL §6-4 hjemler (se pkt. 1.3 nedenfor), er pekt på som et tiltak som skal sikre større effektivitet (i betydningen mindre tidsbruk) i en situasjon med behov for økt koordinering på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivåer, og med ønske om rask gjennomføring og mindre tidsbruk i planleggingsprosesser. Det hevdes at bruk av denne typen plan vil sikre bedre måloppnåelse, og det vil bidra til mindre ressursbruk ved at planleggingen kan gjennomføres raskere (KMD/SD 2014, Vegdirektoratet 2012, Rådgivende ingeniørers forening 2012).

På den annen side er det grunn til å frykte at bruk av denne plantypen kan svekke planleggingens legitimitet når den ikke lenger baseres på subsidiaritetsprinsippet – med beslutninger på lavest mulige forvaltningsnivå og med utstrakt bruk av lokal-kunnskap.

I den politiske debatten de siste årene har det blitt hevdet at statlig plan burde benyttes hyppigere enn hva som har vært vanlig hittil (se pkt. 1.5 nedenfor). I et planleggingsregime med kommunal vedtaksmyndighet i arealplanleggingen, vil hyppigere bruk av statlig plan representere en sentralisering. Vi spør i denne artikkelen hvordan erfaringene med statlig plan er innen vegsektoren. Vi spør også om denne planformen fører til mer effektive planprosesser og bedre måloppnåelse, og om dette kan rettferdiggjøre at lokaldemokratiet svekkes?

Konsekvenser av dagens vegplanleggingsregime

Det er en utbredt oppfatning at ansvarsdelingen mellom kommune og SVV medfører mer tidkrevende planprosesser enn hva tilfellet ville vært om SVV hadde sittet med beslutningsansvaret. Prosessene antas også å resultere i mer kostnadskrevende prosjekter (Gundersen 2015).

Mekanismene bak disse antatte virkningene er flere. For *tidsbrukens* del er det først og fremst to forhold som gjelder. For det første, det faktum at når kommunen sitter med

beslutningsansvaret må framdriften i planprosessen tilpasses kalenderen til aktuelle kommunale politiske organer. Det kan gi lengre varighet av planprosessene. Den samme virkningen har også det forhold at kommunene ofte underveis i planprosessene ber om ytterligere utredninger med argumenter om å gjøre beslutningsgrunnlaget bedre. Behovet for mer informasjon kan eksempelvis stamme fra innspill underveis i prosessen fra kommunens innbyggere, som lokalpolitikere følger opp og som SVV deretter vanskelig kan si annet enn ja til å gjennomføre. Når politikere følger opp slike innspill, er det rimelig å anta at det skyldes at kommunen ikke bærer kostnadene ved krav om ytterligere utredninger. Det er det SVV som gjør. At slike krav om mer utredning, eksempelvis av nye alternativer, også bryter med PBL-lovtekstens beskrivelse av intensjonene bak utvikling av Planprogram (PBL §4-1), er kanskje også verdt å problematisere. I lovteksten om planprogram heter det nemlig at alternativer som skal utredes, skal fastlegges når planprogrammet vedtas, det vil si ved innledningen av planprosessen. Endringer av alternativer underveis i planleggingsprosessen vil dermed representere endringer i programmet, et program som følgende kan risikere å måtte til fornyet høring, med den økte tidsbruken det representerer.

Kommuners oppgave er å få sine interesser ivaretatt i kommunedelplan- og reguleringsplanprosesser. Det kan medføre at det fremmes forslag om alternativer som SVV ikke er spesielt fornøyd med, for eksempel fordi de antas å være for dyre. Da blir det eventuelt meldt innsigelser, noe som tar tid. Det er tidsbruk som kan unngås ved statlig plan, siden innsigelser ikke kan meldes til denne typen plan.

Ansvarsdelingens betydning for *kostnadene* har imidlertid ikke bare å gjøre med ønsker fra kommunene om merutredning. En annen mekanisme som fra tid til annen påpekes, er at kommunene underveis i prosessene ønsker seg spesielle alternativer, eller enkeltelementer i løsninger, gjerne alternativer eller elementer i form av tunneler forbi tettsteder, alternativer som sørger for mindre støy eller

som forhindrer andre ulemper, som for eksempel nedbygging av dyrka mark. Det kan også dreie seg om å ønske flere avkjørsler fra hovedvegen, tettere mellom kryss, for slik å gi kommunens innbyggere større lokal fleksibilitet i vegvalg. Slike alternative løsninger representerer ofte høyere kostnader, noe som SVV gjerne vil unngå, men som ansvarsdelingen kan påføre etaten. Når slike kostnadsøkninger, for eksempel som følge av at kommunen ikke vil legge planen ut til høring dersom alternativer den ønsker ikke er utredet, ofte har vist seg å bli akseptert, er det gjerne som følge av at SVV ikke orker å ta den tidsmessige forlengelsen som avklaring av slike konflikter krever (Vegdirektoratet 2012, s.7). Det er slike mekanismer daværende assisterende vegdirektør Lars Aksnes (2011) må antas å sikte til når han i en kronikk i Aftenposten skriver: «Vi er likevel ikke i tvil om at beslutningssystemet er en viktig kostnadsdriver».

Hva er statlig plan?

Statlig plan er hjemlet i PBL §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 benyttes¹. 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 for statlig plan som for en ordinær kommunal planprosess. Et unntak er, som allerede nevnt, 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.

En anmodning om bruk av statlig plan kommer vanligvis fra vedkommende sektor-

1. Før Solbergregjeringen ved sin tiltredelse foretok endringer i ansvarsfordelingen mellom departementene, hadde Miljøverndepartementet denne beslutningsmyndigheten

departement. Før KMD treffer avgjørelse om bruk av statlig plan skal den involverte kommunen være forelagt saken. Dersom det vedtas å benytte statlig plan, vil man i planarbeidet i stor utstrekning bygge på den forutgående kommunale og regionale behandlingen av saken. Det vil ofte i disse tilfellene være slik at statlig plan kan tas i bruk når kommunen selv har fremmet/behandlet forslag til reguleringsplan for et aktuelt område/tiltak, men at det i dette arbeidet har oppstått konflikt med andre interesser. Eksempler på slik framgangsmåte er flere², mens det bare har skjedd i et fåtall tilfeller at staten selv har startet planleggingsprosessen, til tross for at det også er anledning til det.

Det er en vid skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Men i en artikkel på regjeringen.no (2009) betones at bruk av statlig plan er å anse som en unntaksordning, og bare bør benyttes i «*situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten*». Det påpekes at «*Planbehandlingen må legges opp slik at de vanlige krav til offentlighet, lokal medvirkning og så videre oppfylles*».

Begrunnelse for bruk av statlig plan

Det er særlig to ord som hentes fram når bruk av statlig plan skal argumenteres for – effektivitet og konflikt. *Effektivitet* operasjonaliseres som oftest som tidsbruk i planleggingsprosessen, mens *konflikt* eksemplifiseres med uenighet mellom så vel horisontale som vertikale aktører – uenighet mellom statlige myndigheter, mellom lokale myndigheter og mellom statlige og lokale myndigheter³.

Dette gjenspeiles i de kriteriene som offisielt gjelder når spørsmålet om statlig plan skal drøftes. I NTP 2014-2023 (Samferdselsdepartementet 2013) er det gitt fire kriterier for når det kan være aktuelt å bruke statlig plan i samferdselsaker:

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

Samferdselsdepartementets arbeidsgruppe som ble nedsatt høsten 2011 for⁴ å komme med forslag til hvordan planlegging av store samferdselsprosjekter kunne effektiviseres (forstått som redusert planleggingstid), fremmet forslag om et ytterligere kriterium til denne listen: «*Når det er store konflikter mellom statlige myndigheter*» (KMD/SD 2014).

Politisk uttrykt ønske om mer bruk av statlig plan

Fra å bli beskrevet som en unntaksordning på regjeringens offisielle nettsted i 2009, er statlig plan de siste fem seks årene stadig hyppigere blitt framhevet som et tiltak det er intensjoner om å benytte mer.

I et intervju med Aftenposten (2011) uttalte statsminister Stoltenberg at det er viktig å få redusert tiden det tar å planlegge infrastrukturtiltak som veger og jernbaneanlegg. Men han innså samtidig at det ikke bare var å gjøre ting raskere. Det gjelder også å være ryddig og ansvarlig. «*Det handler jo for eksempel om hensyn til slike ting som jordvern og om hensyn til naturmangfoldslov*», uttalte han. Stoltenberg var villig til å vurdere bruk av statlig plan, men sa «*det er ikke slik at statlig reguleringsplan nødvendigvis går raskere. Det er samme krav til dokumentasjon der som til andre reguleringsplaner*». Hans løsning på dilemmaet tid og kvalitet var «*et reguleringsregime som fører til at vi kan få gode prosjekter frem raskere*». Det lyder som

2. Ett eksempel er bomstasjoner på E6 i Moss; et annet eksempel er vegprosjektet LOFAST

3. Et eksempel på *tidsbrukseffektivitet* som beveggrunn for statlig plan er planleggingen av E10 Hålogalandsvegen. Eksempler på *konflikt* som beveggrunn for statlig plan, er de to reguleringsplanene for plassering av bompenganeanlegg på/i tilknytning til E6 i Moss kommune; vegprosjektet LOFAST som i 2002 ble etablert som statlig plan på grunn av uenighet mellom kommunene om trasévalg, og striden i Bykle om anlegg av kraftlinje eller kabel ved transport av elektrisk kraft

4. Et slikt ønske kan for eksempel bunne i lokalpolitikeres ønske om å bli fritatt for beslutninger som kan være ubehagelige å forsvare lokalt, men som likevel kan være ønskelige. Da kan det være godt for lokalpolitikerne å ha noen å skyld på

en god løsning, men Stoltenberg forklarte ikke hvordan det skulle skje.

I stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 (Samferdselsdepartementet 2013) skrev Regjeringen Stoltenberg II at den ville bruke statlig plan mer aktivt i samferdselssaker. Dette skulle være ett av flere virkemidler for å få ned planleggingstiden. Andre virkemidler som ble nevnt i tilknytning til målet om å halvere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter, var:

- Praktisere en tydelig og tidlig medvirkning i plansaker fra statlige myndigheter
- Utarbeide veiledende frister for utarbeiding av planer og behandling av samferdselsprosjekter
- Kombinere arbeid med KVV/KS1 for etterfølgende planarbeid som kommunedelplan og reguleringsplan

Regjeringen Solberg fulgte opp signalene fra Stoltenberg II om mer bruk av statlig plan da⁵ KMD-minister Sanner reviderte Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (regjeringen.no 2014a). I punkt 6.8 i den nye retningslinjen heter det:

«For å fremme raskere og mer effektive planprosesser for viktige samferdselstiltak bør statlige planvirkemidler vurderes. For særskilt prioriterte samferdselsprosjekter skal statlig plan vurderes»

Ved presentasjonen av de nye retningslinjene sa statsråden:

«Det har (også) vært en tendens til at statens interesser er blitt trumfet gjennom i planprosessene, og man har måttet vente helt til saken lå på statsrådets bord før det ble en avklaring»

Dette burde det tydeligvis bli en endring i, og Sanner la vekt på at statens interesser skulle samordnes tidligere enn vanlig har vært. Men han betonte samtidig «at det legges større vekt på lokaldemokratiet». Dette er dilemmaet: statlig plan eller lokal beslutningsmyndighet i vegplanleggingssaker?

Sanners statssekretær i KMD Per-Willy Amundsen erklærte vinteren 2014 at regjeringen ville vurdere økt bruk av statlig plan (Kommunal rapport 2014). Begrunnelsen var å få fortgang i saker som hadde kjørt seg fast lokalt. Lengst i retning av sentralisering har imidlertid lederen av Stortingets transport- og kommunikasjonskomité Nikolai Astrup (H) gått da han til Aftenposten (2016) sa at statlig plan skal være hovedregelen, og ikke unntaket i samferdselsprosjekter. Som vi skal se i det følgende, synes imidlertid intensjonene om økt bruk av statlig plan foreløpig ut til å være langt sterkere enn evnen og viljen til å benytte statlig plan.

Lite bruk av statlig plan

Etter ikrafttreddelsen av plan- og bygningsloven av 1985 den 1. juli 1986 viser en oversikt fra Miljøverndepartementet per 12.6.2012 totalt 27 statlige planer fra 1989 fram til slutten av 2012. I gjennomsnitt er det således i dette tidsrommet vedtatt mindre enn en statlig plan i året.

Nesten halvparten av planene kom i perioden 1991–1995. Den første statlige planen kom i 1989 – kulturlandskapet Småsetran på Røros. Av det totale antallet statlige planer i denne perioden gjaldt mer enn 40 prosent (11) Gardermoen hovedflyplass og tilhørende samferdselsanlegg. Ytterligere én plan gjaldt et flyplassanlegg (Vigra), mens fem av planene gjaldt andre veganlegg enn de som hadde med Gardermoen å gjøre. Utover planene som gjaldt veg- og flyplassanlegg, 16 i alt, gjaldt fem planer kraftlinjer/transformatorstasjon, en plan atomavfallsanlegg, en plan Rikshospitalet i Oslo, en Akerselva miljøpark i Oslo og Småsetran som nevnt ovenfor.

I en artikkel på Regjeringen.no (27.04.2016) gis det en oversikt over den gang pågående statlige planprosesser. Disse er få (E10 Hålogalandsvegen; E16/Ringeriksbanen; E39 Stord-Os; Regjeringskvartalet; Beredskapssenter for politiet; E16/Jernbane Arna-Voss), og arbeidet med dem er kommet ganske kort. To av dem har fastsatte planprogram, mens ett planprogram har

5. I rapporten fra arbeidsgruppa som KMD/SD etablerte i 2011 (KMD/SD 2014) ble ulike kombinasjoner av statlig fastsettelse av planprogram lansert (side 21)

vært på høring og tre av prosjektene ikke har formelt startet.

Seksten måneder seinere (22.08.2017) (regjeringen.no 2017) inneholder listen over

statlige arealplaner som er under arbeid, seks planer; tre av disse var også med i oversikten fra april 2016 (se tabell 1).

Tabell 1: Oversikt over pågående statlige planprosesser ved to tidspunkter i 2016 og 2017

Prosjektnavn	Status	Når med i oversikt på regjeringen.no
E10/Rv85/Rv83 Hålogalandsvegen	Reguleringsplan vedtatt av KMD 20. juli 2017	27.04.2016
E16/Ringeriksbanen	Høring av forslag til planprogram avsluttet 10.01.2017	27.04.2016/22.08.2017
E39 Stord-Os	Høring av forslag til kommunedelplan avsluttet 20.01.2017	27.04.2016/22.08.2017
Regjeringskvartalet	Reguleringsplan vedtatt av KMD 10. februar 2017	27.04.2016
Beredskapssenter for politiet	Høring av planforslag avsluttet 22.06.2017	27.04.2016/22.08.2017
E16/Jernbane Arna-Voss	Arbeidet med reguleringsplan ikke formelt startet	27.04.2016/22.08.2017
E39 Lyngdal vest-Sandnes	Forslag til planprogram på høring til 28.04.2017	22.08.2017
Evenes lufthavn	Høring av forslag til planprogram til 1. oktober 2017	22.08.2017

Statlig plan etter ønske fra berørte kommuner

E10/Rv85/Rv83 Hålogalandsvegen er en vegstrekning mellom Evenes og Sortland hvor Statens vegvesen startet forberedelser til planlegging etter PBL høsten 2014. 25. november 2014 anmodet Samferdselsdepartementet KMD om å få benytte statlig plan for prosjektet. Anmodningen ble begrunnet med at «det er viktig med en rask gjennomføring av planprosessen for å kunne prioritere midler til gjennomføring i NTP 2018-2027. Prosjektet går videre gjennom syv kommuner i to fylker, og samtlige berørte kommuner har uttalt seg positivt til bruk av statlig plan» (KMD 2014).

De sju involverte kommunene var enige om å be om statlig plan for dette prosjektet, og ordføreren i en av kommunene (Sortland) uttalte til Veggen og Vi (2015): «Da vi så at vi ville få en raskere fremdrift for å løse noen felles problemstillinger gjennom statlig planlegging, blant annet hensynet til reindriften, var det lett å bli enige om en slik løsning».

KMD imøtekom anmodningen ved å vise til at sentrale kriterier for bruk av statlig plan nevnt i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023, var tilfredsstillt. Det ble imidlertid ikke presisert hvilke av tidligere presenterte kriterier dette gjaldt. Departementet ga også sin tilslutning til at vegvesenet går direkte til arbeid med reguleringsplan med konsekvensutredning, uten å gå vegen via kommunedelplan. Forutsetningen var at det ble lagt opp til et utvidet planprogram med en siling av alternativer i planprogramfasen. KMD skriver:

«På bakgrunn av opplysninger om gjennomførte utredninger og planlagt framdrift, synes dette i denne saken å kunne være en egnet framgangsmåte for å oppnå en effektiv planprosess. Endelig beslutning om opplegg for planprosessen vil imidlertid måtte tas i forbindelse med fastsettelse av planprogrammet.» (KMD 2014)

Regionvegsejefen signaliserte i et intervju med Lofotposten (oktober 2014) at regjeringen hadde gitt prosjektet OPS-status. Prosjektet står oppført i *Grunnlagsdokumentet for NTP 2018-2029* (Avinor mfl. 2016) som bundet prosjekt. Og det foreslås 60 millioner 2016-kr i alle bevilgningsrammer til forberedende arbeider til OPS. I regjeringens forslag til NTP 2018-2029 (Samferdselsdepartementet 2017) er det kanalisert 8.4 milliarder kroner til prosjektet.

Statlig plan etter uenighet mellom kommune og stat

Et klart eksempel fra de siste årene på interessenetsetning mellom kommune og stat som resulterer i statlig plan, er reguleringsplan for *nasjonalt minnested på Sørbråten* i Hole kommune. Med grunnlag i stor motstand i lokalbefolkningen i det valgte området for minnestedet, besluttet Hole kommune å ikke ville behandle forslaget til reguleringsplan. Kommunen ønsket alternativ plassering eller alternativ utforming av minnesmerket. Dette ønsket ble ikke imøtekommet av staten, og KMD besluttet 1. oktober 2014 å videreføre reguleringsplanarbeidet på Sørbråten som statlig reguleringsplan. Denne ble vedtatt av KMD 5. april 2016. Lokalmiljøet varslet at de ville gå til retten med sin motstand mot minnesmerket på Sørbråten. For å unngå en opprivende rettsak foreslo AUF i februar 2017 å flytte minnesmerket til Utøyakaia. Noen måneder senere, 21. juni 2017, meddelte så statsråd Sanner at regjeringen hadde bestemt at minnesmerket for Utøyaofrene skulle etableres på Utøyakaia. Den statlige reguleringsplanen for Sørbråten ble dermed historie. Ny reguleringsplan må utvikles for det minnesmerket som ønskes etablert på Utøya-kaia, med Hole kommune som saksbehandler og vedtaksmyndighet for omregulering og byggetillatelse.

En ubestemt eller tvilende stat

Konflikt mellom statlige og lokale interesser resulterer imidlertid langt fra alltid i vedtak om statlig plan. Vegprosjektet E8 Sørbotn-Laukslett illustrerer rett og slett en i praksis

tvilende stat i en tid med klar tale om mer bruk av statlig plan.

E8 Sørbotn-Laukslett er et prosjekt på hovedinnfartsvegen til Tromsø. Fra Laukslett til Tromsø er det langs veg ca 22 km. På denne strekningen har det i lang tid vært utviklet ulike alternative traseer med det formål å bedre framkommeligheten, trafikkikkerheten og nærmiljøforholdene for innbyggerne langs eksisterende veg.

Prosjektet ble initiert som statlig plan av Stoltenberg II-regjeringen i september 2013, like før den gikk av. Forut for vedtaket om statlig plan lå en lang planprosess. Planprogrammet for kommunedelplanen er datert 20. mars 2007, og kommunedelplanen for vegganlegget forelå i juli 2007. Den ble behandlet av kommunestyret i Tromsø i mars 2008, med vedtak om å anlegge vegen etter vestre linje (veg vest for Ramfjorden). Deretter utviklet SVV forslag til reguleringsplan for et slikt anlegg. Denne planen ble høsten 2011 sendt Tromsø kommune til sluttbehandling. Kommunen avviste SVVs forslag og ba etaten om å utarbeide reguleringsplan for et østre alternativ; dvs en veglinje på østsiden av Ramfjorden. Knappt to år senere – 3. september 2013 – meldte SD i en pressemelding at Miljøverndepartementet (MD), etter anmodning fra SD, ville ta i bruk statlig reguleringsplan for vegganlegget (regjeringen.no 2013).

Bakgrunnen for denne beslutningen var behovet for å få framdrift i saken – planarbeidet hadde pågått i mange år, og saken virket fastlåst siden Tromsø kommune ikke ville vedta SVVs forslag til reguleringsplan for vestre trasé. Det ble vist til at kommunens foretrukne østre trasé var beheftet med flere innsigelser, mens det ikke forelå innsigelser til vestre trasé. MD sluttet seg til behovet for å få til en snarlig avklaring i saken, og tiltaket ble ansett å tilfredsstillende kriteriene i NTP for bruk av statlig plan.

Vel et halvår senere meldte imidlertid SD (Samferdselsdepartementet 2014) at arbeidet med den statlige reguleringsplanen skulle stoppes. Samferdselsministeren ble i Våre veger (2014) sitert på følgende: «Vi legger vekt på at kommunen mener at utbygging etter østre trasé vil gi den beste løsningen for framtidig utvikling av transportsystemet i og

rundt Tromsø.» I SDs brev til KMD (Samferdselsdepartementet 2014) skrives at «*Det er viktig med lokalpolitisk forankring i saker som dette, som vil ha stor betydning for transportsystemet og samfunnsutviklingen i og omkring byen i mange år framover.*» KMD fulgte opp SDs anmodning og meldte i brev (KMD 2014) «*at den videre planlegging av strekningen skjer på ordinær måte, med Tromsø kommune som planmyndighet.*»

Deretter, i juli 2015, behandlet KMD denne vegsaken som innsigelsessak. Innsigelsene fra Statens vegvesen og andre instanser mot østre alternativ ble avvist, og kommunens plan godkjent. Begrunnelsen fra KMDs side for å avvise innsigelsene var vektlegging av lokaldemokratiet – de lokale hensynene ble ansett som viktigere enn de nasjonale. Nasjonale interesser hevdet av Riksantikvar og samiske instanser foruten SVV ble underordnet de lokale, men avgjørelsen ble sukkret med krav om at avbøtende tiltak ble vurdert (KMD 2015).

Solberg-regjeringen har signalisert at den vil intensivere bruken av statlig plan for å oppnå større effektivitet i planprosessene. I lys av dette er beslutningen i denne innsigelsessaken kanskje et uttrykk for at ønsket om mer bruk av statlig plan likevel ikke står så sterkt. Lokaldemokratiet anses viktigere å prioritere enn effektiv framdrift (hvis slike planer har noen slik effekt av betydning).

Konsekvenser av å benytte statlig plan *Gir statlig plan tidsgevinst?*

En kort karakterisering av muligheter for tidsgevinst innenfor ulike faser i planleggingsarbeidet kan være som følger. *Planprogrammet*, første ledd i et planarbeid, kan gjennomføres med litt mindre tidsbruk fordi en slipper strid om hvilke alternativer som skal utredes. *Selve planarbeidet* vil neppe gå raskere, men en kan deretter legge planen direkte til høring uten politisk behandling. Det kan gi litt tidsgevinst. Videre kan en kanskje spare litt tid i *behandlingen av høringsuttalelser*, og det en i hvert fall unngår ved statlig plan er at det kommer krav fra kommunene om nye utredninger, og eventuelt nye alternativer som bør utredes, og at en slipper å bruke tid på eventuelle innsigelser.

Alt i alt skulle dette kunne resultere i noen måneders, eller et halvt års, innspart tid sammenliknet med en ordinært drevet kommunal prosess. Det synes dermed først og fremst å være demokratiets plunder og heft-sider som en kommer rundt ved å ta en planleggingsprosess i form av statlig plan.

Det som taler for en statlig plan er dermed at en kan holde en strammere fremdrift og ha sikkerhet for at planprosessen går mer «strømlineformet». Det siste er spesielt viktig i saker hvor budsjettet til et prosjekt kommer over flere år – da blir usikkerhet i fremdriften av planleggingen et argument for å bruke pengene et annet sted. Et argument for statlig plan kan også være at det forhindrer «taktisk» bruk av makt for å få gjennom løsninger som kanskje ikke gagnar prosjektene, men som lokalpolitikkerne ønsker seg fordi noen andre betaler for dem.

Gir statlig plan svakere lokal koordinering?

Motstykket til den sparte tidsbruken, er tap av den samordnings- og avveiingsarenaen som ordinære PBL-prosesser har bygget inn i seg. Det trengs vel knapt føres bevis for at det gir lokaldemokratiet bedre kår når kommunale politiske organer er besluttsende myndighet enn når vedtak fattes av et statlig organ.

Men for å oppnå denne tidsgevinsten, ligger det i potten tap av lokal forankring av planleggingen, og også at en mister den avveiningen mellom ulike interesser som er et sentralt kjennetegn ved planlegging etter plan- og bygningsloven.

Det som taler mot, er at en får en dårligere koordinering mot den lokale planleggingen, i tillegg til at man kanskje undergraver systemet med at plan- og bygningsloven skal være arenaen for å avveie ulike forhold mot hverandre. Når staten skal fatte beslutningen, vil det trolig bli lagt vesentlig vekt på Statens vegvesens anbefalinger, og de har ikke alltid imponert med en bred samfunnsmessig vurdering av fordeler og ulemper ved ulike løsninger. På den annen side kan det ved statlig plan kanskje bli lettere å ivareta grupper som kanskje ikke har det store politiske gjennomslaget, f.eks. barn og unge.

Viser erfaringer fra veisektoren at en oppnår det som er intensjonen?

Vi har intervjuet (innenfor prosjektet EVAPLAN) ansatte (totalt 18) i landets fem vegregioner. Blant de intervjuede er region-sjefer, representanter fra ulike avdelinger og ledere for utbyggingsprosjekter. Disse informantene gir uttrykk for varierte synspunkter på behovet for, bruken av, og konsekvenser av bruk av statlig plan. For det første, understrekes det at erfaringene med bruk av statlig plan ikke er spesielt omfattende, noe som også illustreres av oversikten tidligere i artikkelen.

Forventningene til effektiviseringsgevinster ved bruk av statlig plan er ikke spesielt store, verken blant representanter for ledelsen eller blant de utøvende praktikerne. Det understrekes at de prosessuelle kravene er noenlunde de samme ved bruk av statlig plan som ved ordinære planprosesser. Men spesielt ett forhold trekkes fram. Det faktum at det ikke er innsigelsesmulighet til en statlig plan anses å ha som effekt at sektormyndigheter og andre med interesser i planarbeidet (og som har innsigelsesrett) kommer aktivt inn i planprosessen på et tidligere tidspunkt. Sektormyndighetene sitter ikke, slik det oppleves i dag, på gjerdet og venter til de siste rundene i planprosessen, men går i en statlig plan-situasjon i dialog med planutvikler tidligere enn ellers er vanlig. På denne måten kan tidsbruken i planarbeidet gjøres mindre, og kvaliteten i planarbeidet kan også bli bedre som følge av aktiv samhandling mellom partene fra et tidlig tidspunkt i prosessen. I en spørreundersøkelse blant kommunale planansvarlige for noen år siden (Strand 2006) anså to tredeler at medvirkning sikret bedre kvalitet i planarbeidet, og tre fjerdedeler anså at løsningene ble bedre.

Som generelle kommentarer til ønsket om større effektivitet (mindre tidsbruk) i planleggingsprosessene, gir vegregionrepresentantene uttrykk for at *«det skal ikke gå for fort heller og ting tar tid; alle har rett til å høres.»*

Det er også et inntrykk fra intervjuene at en ved bruk av statlig plan unngår krav fra kommunene om spesielle alternativer og spesielle løsninger, siden ansvarsforholdene er endret fra kommune til stat. Den som bæ-

rer det økonomiske ansvaret, har ved statlig plan også beslutningsmyndigheten.

Det synes å være utstrakt oppslutning blant informantene om at statlig plan er en egnet planform ved riktig store vegprosjekter, og særlig ved prosjekter som strekker seg over kommune- og/eller fylkesgrenser. Begrunnelsen er at det er uhensiktsmessig å splitte opp planarbeidet i mindre parseller tilpasset den enkelte kommunes areal, og at de involverte kommunene sjelden har kapasitet og kompetanse til å drive slike planprosesser. Planlegging av vegger som inngår som elementer i et overordnet nasjonalt vegsystem, synes det også å være enighet om bør utføres av statlige organer som statlig plan. Et slikt standpunkt anses ikke samtidig å representere tilslutning til mindre demokratiske prosesser. Det understrekes at kravene til medvirkning fra lokalbefolkningen er de samme uavhengig av planform. Det er imidlertid ikke til å komme bort fra at lokalpolitikernes rolle i vegplanleggingen svekkes. Det er forskjell på å ha beslutningsmyndighet i vegplanleggingssaker og det å ha anledning til å gi sin vurdering til kjenne i en høringsrunde.

Samlet synes erfaringene blant ansatte i vegregionene å være at statlig plan ikke nødvendigvis gir mer effektive prosesser. Noe tidsbesparelse er det i prosedyrekravene, men effekten er avhengig av at en del aktører samspiller på en god måte og ikke trener arbeidet. Det er et perspektiv at mer av potensialet i ordinære planprosesser også kan tas ut dersom ulike offentlige myndigheter var bedre til å koordinere arbeidet sitt med den enkelte planen. Dette er gevinster som kan sikres gjennom bedre samarbeidsrutiner.

Hvordan kan gapet mellom intensjoner om bruk og faktisk bruk forklares?

Vi konstaterte foran at det uttrykte ønsket blant ledende politikere om hyppigere bruk av statlig plan foreløpig ser ut til å være mer en drøm enn realisert virkelighet. Det arbeides årlig med et stort antall vegplaner, mens omfanget av statlige slike er noen få – i gjennomsnitt en plan per år de siste snart 30 årene.

Erfaringene etter å ha undersøkt omtale og bruk av statlig plan, er at det eksisterer et stort sprik mellom intensjoner om bruk og faktisk bruk. Vår utforming av beslutningssystemet for planlegging av overordnet vegnett har bygget inn i seg både økt tidsbruk og fare for å vedta mer kostbare prosjekter enn det en alternativ utforming av planleggingsprosessen, bruk av statlig plan, representerer. Det er imidlertid trolig ikke tale om store tidsmessige besparelser ved bruk av statlig plan, og de kostnadmessige påplussinger er ikke systematiske og heller ikke nødvendigvis store. I vektskåla når beslutningssystemet konkret skal besluttes, ligger lokal demokratisk 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 løsningen når den er ferdig. Dette er trolig grunnlaget for at det stadig uttrykte ønske om hyppigere bruk av statlig plan, ikke blir realisert.

Manglende realisering av intensjonene om mer bruk har dermed kanskje å gjøre med at det ikke er så mye å hente når det gjelder tidsbruk, og at vektleggingen av den lokale selvbestemmelsen i planleggingen har tiltatt i styrke de senere årene. Solberg-regjeringen står helt klart overfor dette dilemmaet. Den har et erklært ønske om effektivisering av planleggingsprosessene, samtidig som regjeringen i sin midte har en minister i KMD som i innsigelsessaker betoner i de fleste saker å ville lytte til lokalsamfunnets ønsker, og å tillegge dem avgjørende betydning (regjeringen.no 2014, Strand 2015).

Referanser

- Aftenposten 2011: Vil ha raskere planlegging. Jens Stoltenberg: Dyrt å bygge vei i Norge 18.04.2011
- Aftenposten 2016: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/09oA/--Staten-bor-bestemmetrasvalg-i-alle-store-veiprosjekter>
- Aksnes, Lars 2011: Kronikk: Mer effektiv vegplanlegging Aftenposten 28.09.2011
- Avinor mfl. 2016: Nasjonal transportplan 2018-2029 Grunnlagsdokument
- Banfield, E. C. 1959: Ends and Means in Planning. International Social Science Journal
- Christensen, Karen 1985: Coping with uncertainty in planning. Journal of the American Planning Association Society. Volume 51, side 63–73
- Gundersen, Rebekka 2015: Samspillet mellom Statens vegvesen og kommunene I planlegging av hovedveger. Basert på case-studier av kommunedelplan E6 Ringebu sør-Frya og kommunedelplan E18 Akershus grense-Vinterbro. Masteroppgave i Fysisk planlegging NTNU
- Healey, Patsy 1992: Planning through debate: the communicative turn in planning theory. The Town Planning Review Volume 63, No.2 (Apr. 1992), side 143–162
- Healey, P. 1996: The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. Environment and planning B, 23:2, side 217–234
- KMD/SD 2014: Effektivisering av planprosessen for store samferdselsprosjekter. Rapport <https://www.regjeringen.no/contentassets/8c4327c1a883403f8d40a53b7a702720/effektiviseringavplanprosesser.pdf>
- KMD 2014: E10 Hålogalandsveien – bruk av statlig plan. Brev datert 22.12.2014
- KMD 2014a: E8 Sørbotn-Laukslett i Troms – anmodning fra Samferdselsdepartementet om å stanse arbeidet med statlig reguleringsplan. Brev datert 03.04.2014
- KMD 2015: Tromsø kommune – innsigelse til kommunedelplan for Ramfjord. Brev datert 23.07.2015
- Kommunal rapport 2014: http://kommunal-rapport.no/artikkel/Vurderer_kt_bruk_av_statlig_plan
- Lindblom, C.E. 1959: The Science of «Muddling Through». Public Administration Review Volume 19, no.2 (spring 1959), side 79–88
- regjeringen.no 2009: §6-4. Statlig arealplan. Artikkel 24.04.2009 https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjurer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-4-statlig-arealplan/id556758/
- regjeringen.no 2013: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statlig-reguleringsplan-for-e8-sorbotn-/id735001/>
- regjeringen.no 2014: Vil ha færre innsigelser. 24.02.2014
- regjeringen.no 2014a: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>

- regjeringen.no 2017: Statlige arealplaner. Artikkel 22.08.2017 <https://www.regjeringen.no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>
- Rådgivende ingeniørers forening 2012: Effektivisering av plan- og beslutningsprosesser – et innspill fra rådgivende ingeniører. <http://www.rif.no/media/1413/rifs-innspill-til-effektivisering-av-plan-og-beslutningsprosesser-2.pdf>
- Sager, Tore 1994: Communicative Planning – Aldershot: Avebury
- Samferdselsdepartementet 2013: Meld.St.26 (2012–2013) Nasjonal transportplan
- Samferdselsdepartementet 2014: E8 Sørbotn-Laukslett (Ramfjorden) i Troms – Arbeidet med statlig reguleringsplan stanses. Brev datert 14.03.2014
- Strand, Arvid 2006: Ny KU-forskrift. Kommunale erfaringer etter ett år. NIBR-notat 2006:130
- Strand, Arvid 2015: Når det lokale skjønnnet får forrang: Miljøinteressene taper. Samferdsel 7/2015
- Vegdirektoratet 2012: Effektivisering av planlegging. Forprosjekt. Rapport 88
- Vegdirektoratet 2014: Oversiktsplanlegging. Veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven. Håndbok V710
- Vegen og vi 2015: Lokalpolitikere ville ha statlig planlegging. Nr. 4/2015