



Statens vegvesen

Effektivisering av planlegging. Forprosjekt

Statens vegvesens rapporter

Nr.88



Vegdirektoratet
Veg- og transportavdelingen
Planlegging og grunnnett
April 2012

Tittel

Effektivisering av planlegging. Forprosjekt

Title**Undertittel****Subtitle****Forfatter****Author****Avdeling**

Veg- og transportavdelingen

Department

Roads and Transport Division

Seksjon

Planlegging og grunnnerv

Section

Planlegging og grunnnerv

Prosjektnummer**Project number****Rapportnummer**

Nr.88

Report number

No.

Prosjektleder**Project manager****Godkjent av****Approved by****Emneord****Key words****Sammendrag****Summary**

Forord

Etter behandling i etatsledermøtet (ELM) ble det i januar 2011 besluttet at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på å utrede effektivitetsfremmende tiltak i planleggingen av investerings-, drifts- og vedlikeholdstiltak i vegsektoren. Arbeidet ble avgrenset til tiltak som krever behandling etter plan- og bygningsloven, men kunne også peke på eventuelle behov for organisatoriske endringer eller lovendringer.

Det har vært avholdt fem møter i prosjektgruppa og et møte med referansegruppa. I tillegg har det vært holdt møter med bransjeorganisasjoner og temaet har vært presentert og diskutert på etatens ledersamling og i andre fora. Jernbaneverket, kommunesektoren, rådgivende ingeniører og entreprenører har kommet med innspill til prosjektet.

Arbeidet baserer seg på prosjektdeltagernes kjennskap til problemstillinger i egen region. Det er gjort en egen spørreundersøkelse som er sendt prosjektledere og planleggere i etaten som er viktig basis for rapporten. I tillegg har man sett på andre undersøkelser og kilder som angår temaet.

Prosjektgruppen har bestått av:

Ulf Haraldsen	VD, VT, prosjektleder etter 1/10
Sigrid Furuholt Ingebrigtsen	VD, VT , prosjektleder før 1/10
Tore Solberg	VD, VT
Hanne Caroline Hvidsten	VD, VT
Ingvill Hoftun	VD, TMT
Roar Andersen	RN
Rolf Arne Hamre	RM
Eivind Helleland	RV
Eva Preede	RS
Øystein Tandberg	RØ

I behandlingen av foreløpig resultater i ELM i juni 2011 ble det avklart at HR – avdelingen skulle bistå i arbeidet. Knut Martinussen (RN) og Sonja Elisabeth Søyseth (VD) har derfor bidratt som ressurspersoner i arbeidet etter 1/10. I tillegg har Lars Eide, Plan og forvaltning Oppland, bidratt med innspill til prosjektgruppa.

Prosjektgruppa har i stor grad fokusert på interne forhold. I forbindelse med NTP - arbeidet har det vært jobbet med eksterne utfordringer og mulige eksterne tiltak for å gjøre planleggingen mer effektiv. Dette arbeidet er i stor grad utført av Roar Midtbø Jensen og er blitt integrert i denne rapporten.

På grunn av tidspress for å avslutte forprosjektet ved årsskiftet 2011/2012 har det ikke vært mulig å samle prosjektgruppa i forbindelse med ferdigstillingen av rapporten. Den avsluttende delen av arbeidet er derfor utført i Seksjon for planlegging og grunnerverv som står for anbefalingene i rapporten.

Rapporten er skrevet av Ulf Haraldsen med tekstbidrag fra andre i prosjektgruppa og fra flere på Seksjon for planlegging og grunnerverv på Veg- og transportavdelingen i Vegdirektoratet.

Kap 1. Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse

Leseveiledning

Rapporten er bygget opp med et innledende kapittel (kapittel 1) som gir bakgrunn om planlegging, planleggingstid, begrepet effektivitet og organiseringen av planlegging i Statens vegvesen.

I kapittel 2 tas opp noen interne hovedutfordringer. Problembeskrivelsen er basert på prosjektgruppas innspill. Disse utfordringene bekreftes i stor grad av spørreundersøkelsen som ble sendt ut til planleggere og prosjektledere i SVV, og som 28 personer svarte på (30% svar).

I kapittel 3 drøftes eksterne utfordringer. Dette kapitlet er i stor grad resultat av et arbeid som ble gjort på Seksjon for planlegging og grunnerverv i VD høsten 2011 i forbindelse med NTP arbeidet. Arbeidet er basert på innspill fra prosjektgruppa, spørreundersøkelsen, synspunkter fra flere planleggere i Statens vegvesen, kunnskap på Seksjon for planlegging og grunnerverv og innspill fra rådgivende ingeniører, entreprenører, de øvrige transportetatene og Kontaktutvalget for Statens vegvesen og fylkeskommunene.

I kapittel 4 foreslås tiltak for å følge opp funnene og utfordringene som er kommet fram i forprosjektet.

Det er vektlagt å lage rapporten kort. Derfor er mye materiale lagt i vedlegg. Her finnes resultatene fra spørreundersøkelsen, konsentrat av rapporter, referat fra møter mm.

Situasjonsbeskrivelse

Planoppgavene i Statens vegvesen er mange. De kan grupperes i følgende hovedområder:

1. Overordnet planlegging og utredning (NTP, handlingsprogram, fylkesvise planstrategier, konseptvalgutredning (KVU), vegnettsanalyser, transportanalyser mm.)
2. Planproduksjon for investeringstiltak
3. Planproduksjon for drifts- og vedlikeholdstiltak
4. Kommuneplanarbeid for avklaring av fremtidige vegtraseer (fylkesveg og riksveg) etter ønske fra kommunene
5. Planforvaltning og uttalelser til andres planer (kommunale arealplaner, privat utbyggingsplaner o.l)

Bevilgningene til planleggingsformål har vært sterkt økende fra 2010. Planbevilgningene må løpende tilpasses planbehovet som følger av prioriteringene av tiltak i Nasjonal transportplan, handlingsprogrammene og statsbudsjettet, samt tilsvarende dokumenter for fylkeskommunenes prioriteringer til vegformål.

Med økte investerings-, drifts- og vedlikeholdsmidler følger behov for større planproduksjon. Planlegging må skje i god tid før tiltakene skal gjennomføres. Gjennomføringsevnen er derfor avhengig av:

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

I 2010 ble det godkjent 77 planer riksvegnettet og 51 planer på fylkesvegnettet etter plan- og bygningsloven for riksvegnettet (Tabell 1). Arbeidet med konseptvalgutredning (KVU) varierer mye fra år til år. Det ble ferdigstilt 4 KVU-rapporter i 2010 og 14 KVU - rapporter i 2011.

	Riksveg	Fylkesveg
Antall vedtatte kommunedelplaner (hvorav antall med KU)	6 (3)	1 (1)
Antall vedtatte reguleringsplaner (hvorav antall med KU)	61 (4)	50
Antall innsigelser	7	1
Mekling hos fylkesmannen	0	

Tabell 1. Antall godkjent planer etter plan- og bygningsloven i 2010 på riks- og fylkesvegnettet.

Det er tilsatt flere planleggere i etaten for å håndtere forventet volumøkning. Statens vegvesen arbeider tett sammen med bransjeorganisasjonene og læresteder for å sikre kapasitet og kompetanse på lang sikt. Det ses også på muligheten for å bruke utenlandsk arbeidskraft. Etaten gjennomfører omfattende intern etterutdanning gjennom blant annet planleggerskolen, byggherreskolen og tunnelskolen for å heve kompetansenivået innen planlegging og gjennomføring.

Effektivitet i planlegging er en funksjon av *planleggingstid*, *planleggingskostnader* og *plankvalitet*. De to første er målbare størrelser. Plankvalitet er vanskeligere å måle, men teoretisk handler det om at planene er gjennomførbare og anviser holdbare og kostnadseffektive løsninger i et livsløpsperspektiv.

Utfordringen med stor volumøkning har gjort det spesielt aktuelt å vurdere tiltak som kan redusere tiden som brukes til utredninger, planlegging, prosjektering og andre prosesser før bygging.

I dag tar det om lag 10 år å forberede store veg- og jernbaneprosjekter til bygging. I denne tiden inngår:

- 1,5 – 2 år til konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)
- 3 – 5 år til kommunedelplan
- 1,5 – 2 år til reguleringsplan
- 0,5 år til ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag (KS2)
- 1 år til konkurransegrunnlag (inkl. byggeplan) og anbudsporsess
- 1 – 2 år til grunnerv

Noen av disse fasene kan helt eller delvis være parallelle. For vegprosjekter med brukerfinansiering er det i tillegg behov for analyser av finansieringsgrunnlaget, detaljert avklaring av bompengeprogget, prosess med lokalpolitisk godkjenning og utarbeidelse av stortingsproposisjon for bompengereordningen.

Det er størst oppmerksomhet rundt planleggingstiden for store prosjekter. Mindre prosjekter kan også være konfliktfylte og resultere i lang planleggingstid. Dette gjelder særlig i byområder hvor interessene er mange og sterke og arealene begrenset. Det kan være vanskelige avveininger mellom ulike trafikant- og brukergrupper. Enkelte små prosjekter kan være vesentlige for å oppnå helhet i transportsystemet, f.eks. lenker i et hovedsykkelvegnett eller kollektivnett.

Tilstrekkelig plangrunnlag er en forutsetning for å gjennomføre hovedtyngden av investerings-, drifts- og vedlikeholdstiltak for riks- og fylkesvegnettet. Gode planavklaringer er nødvendig for å nå målene i Nasjonal transportplan (NTP). I tillegg til rollen som utbygger og forvalter av veginfrastrukturen, må etaten bidra tungt i arealplansaker for å sikre et effektivt, sikkert og miljøriktig transportsystem og en arealutvikling som bygger opp om dette.

Hovedfokuset i arbeidet har vært å se hva som kan gjøres for å redusere planleggingstiden. Det er viktig å skille mellom tid til *planlegging* og tid til *forberedelser* før bygging. Tid til forberedelser favner hele tidsløpet t.o.m. grunnnerv. Planlegging etter plan- og bygningsloven omfatter normalt kommunedelplan og reguleringsplan, dvs. 4,5 – 7 år.

KVU og KS1 krever betydelig planressurser og er en prosess for å avklare om det er aktuelt å gå videre med prosjektplanlegging. KVU er også en del av grunnlaget for utarbeidelse av Nasjonal transportplan. Denne legger rammer for hva som skal planlegges med tanke på gjennomføring i neste 10års periode og følgelig også en avklaring om det er aktuelt med videre planlegging. I dette arbeidet har vi sett på hele tidsløpet, ikke bare på planlegging etter plan- og bygningsloven.



Fig. 1. De ulike fasene i et vegprosjekt. Angivelse av “konsulent” og “entreprenør” gir et bilde av hvor eksterne er involvert som tjenesteleverandør.

Nasjonal transportplan utarbeides for en 10 års periode og revideres hvert fjerde år. Første fire års periode danner basis for utarbeidelse av handlingsprogram for fireårs-perioden. Det kreves godkjent kommunedelplan (KDP) for de store prosjektene. De mindre prosjektene omtales som programområder (f. eks trafikksikkerhetstiltak) og blir konkretisert i enkeltprosjekter i et fireårig handlingsprogram (HP). Siste 6-års periode av NTP omhandler store prosjekter som kan bli aktuelle ved neste revisjon av NTP. For disse er det aktuelt å starte arbeid med kommunedelplan.

Statens vegvesen har også store planleggingsoppgaver for fylkeskommunene som ikke styres gjennom NTP. Fylkesvegplaner og årlige budsjett-tildelinger fra fylkeskommunene vil være styrende her. Det dreier seg ofte om mindre prosjekter, særlig gang- og sykkelveger og disse kan være svært krevende å planlegge.

Veg- og gateplanlegging er omfattende. Man må ha stor kunnskap om planområdet. Det innebærer en faglig prosess med mange og krevende avveininger. Veg- og gateplanlegging er også samfunnsplanlegging med en rekke interessenter og berørte som har en legitim rett til å medvirke i prosessen. Planlegging krever også refleksjon og modning. Derfor vil planlegging måtte ta tid. Forsøker man seg på snarveger for å redusere planleggingstiden risikerer man dårlig plankvalitet og at hele eller deler av arbeidet må gjøres om igjen.

Noen teoretiske begreper om effektivitet

Effektivitet kan defineres som grad av overenstemmelse mellom målene man har, og resultatene man faktisk oppnår.

Effektivitet brukes i betydningen:

- Ytre effektivitet – det å gjøre de riktige tingene (jf KVVU og NTP)
- Indre effektivitet – det å gjøre tingene riktig (stikkord: organisasjon, rutiner, samarbeidsformer, kompetanse, prioritering mm).

Målet for offentlig sektor er ikke maksimal produksjon av visse typer produkter, men for eksempel å skape god tilgjengelighet og trafikksikre veger. Dette kalles:

- Resultateffektivitet – forholdet mellom ressursinnsats og resultatoppnåelse. En skiller derfor mellom:
 - direkte output (resultatmål – f.eks. antall km gang og sykkelveg)
 - consumption output (effekt mål – f.eks. at det er mulig å sykle i 25 – 30km/t på hovedsykkelvegene)

Kort om intern organisering og grunnleggende krav til planlegging i etaten

Regionene har fordelt ansvaret for planlegging på ulike måter mellom ulike enheter: Styrings- og strategistab, (Strategi-), veg- og transportavdeling, Ressursavdeling og Vegavdelinger.

For planleggingen som er tillagt vegavdelingene, er plan- og forvaltningsseksjonene bestiller. Ressurser til prosjektledelse og til å gjennomføre planleggingen hentes i stor grad fra ressursavdelingen i regionen eller fra ekstern konsulent.

Ansvar for større utbygginger tilligger (Strategi-), Veg- og transportavdelingen, med Prosjektavdelingen som gjennomførende. Ansvaret mellom (Strategi-), Veg- og transportavdelingen og Prosjektavdelingen varierer mellom regionene. Prosjektavdelingen har egne prosjektansatte og bestiller planressurser fra Ressursavdelingen eller ekstern konsulent.

Kvalitetssystemet definerer 10 hovedprosesser for Statens vegvesens oppgaver. Kvalitetssystemet inneholder beskrivelser av hvordan oppgavene skal utføres og skal gi opplysning om alle krav som gjelder. Krav til planlegging skal framgå av hovedprosessene: “Skaffe beslutningsunderlag for overordnet myndighet”, “Ivareta sektoransvaret”, “Ivareta eierskap til infrastruktur og grunn” og “Planlegge vegprosjekter etter PBL”. Kvalitetssystemet ajourføres løpende, slik at det ikke skal være tvil om hvilke krav som gjelder til enhver tid. Kvalitetssystemet gjennomgår for tiden en større revisjon.

Håndbok 151 beskriver styring av utbyggings-, drifts og vedlikeholdsprosjekter. Sentralt i denne er bestiller/utførermodellen. Prosjektstyringen beskrives i fem trinn; prosjektbestilling, avklaring av bestilling, planlegging/organisering, gjennomføring og læring/overlevering. Alle faser i planlegging etter plan- og bygningsloven, utbygging, gjennomføring av vedlikeholds- og driftsprosjekter beskrives.

Kap 2. Interne utfordringer og mulige løsninger

Kapitlet er delt inn i en beskrivelse av interne utfordringer og en vurdering av hva som kan være bakgrunn for utfordringene, samt mulige enkelttiltak som kan bidra til forbedring.

Problembeskrivelsen er basert på utfordringer som er kommet frem gjennom prosjektgruppas arbeid. Dette støttes i stor grad av svarene i spørreundersøkelsen. Der det ikke er kommentert nærmere er det disse kildene som er bakgrunn for utsagnene. Det er også kommet frem innspill fra andre kilder. Disse kommenteres spesielt. Alle utfordringer er ikke entydige i alle regionene.

2.1 Interne utfordringer

Styring

Det påpekes mangler i bakgrunns materialet til NTP og HP

Kostnadsoverslagene i NTP og handlingsprogram er i mange tilfeller for dårlige. Dette gjør at man ved senere planlegging ser kostnadsoverslagene øke og det blir ikke rom for det antall prosjekter man hadde forutsatt i handlingsprogramperioden. Dette gjør finansieringen uforutsigbar for mange prosjekter.

Sporbarheten i NTP/HP mangler. Det er vanskelig å finne ut hvor i organisasjonen prosjektet ble meldt inn, hva kostnadstallene er basert på og begrunnelse for valg av tiltak. Det bør brukes mer ressurser i denne fasen for å melde inn de gode prosjektene til en riktigere kostnad.

Formålet med et planprosjekt og hvilke behov det skal dekke omtales for lite grundig i NTP/HP, eller i grunnlaget for disse strategiske dokumentene. Det gjør at det i den etterfølgende planprosess kan være ulik forståelse av målsettingen med prosjektet. Konsekvensene blir at man bruker mye tid på diskusjon rundt hva målsettingen egentlig er. Årsaken til dette kan være at det legges for lite arbeid i fasen der prosjektet defineres.

Prosjektgruppa har vært opptatt av at det i en situasjon med manglende planleggingskapasitet i etaten og i samfunnet som helhet er viktig at man prioriterer planlegging av prosjektene som ligger i handlingsprogrammet. Imidlertid planlegges også prosjekt som ikke står omtalt her. Dette tar planleggingskapasitet fra prioriterte prosjekter og medvirker til mangel på planer.

Det er mange flinke fagfolk i Statens vegvesen, men det kan være en utfordring å få faggruppene til å samhandle godt. Veg- og transportplanlegging handler om å håndtere komplekse sammenhenger og finne fram til løsninger med gode avveininger mellom framkommelighet, sikkerhet og miljø. Ulike synspunkter mellom faggrupper i Vegdirektoratet resulterer i at Vegdirektoratet noen ganger gir sprikende signaler til regionvegkontorene om viktige planforutsetninger. Det er også eksempler på at dette har ledet til motstrid i regelverket som Vegdirektoratet har utviklet. Ulike synspunkter mellom faggrupper i regionene fører i noen tilfeller til lange diskusjoner om planløsninger og omkamper.

I dette bildet er det behov for tydelige ledere som evner å se sammenhenger og foreta helhetsvurderinger ut over eget faglige ansvarsområde. Lederne må være tydelige på at

lojalitet handler om å si sine meninger underveis i prosessen, men når beslutningen er tatt skal alle innrette seg etter den. Når det gjelder utvikling av et mer konsistent regelverk, er det lagt et godt grunnlag gjennom opprettelsen av Vegnormalsekretariatet. Det er også satt i gang et oppryddingsarbeid basert på prinsipper som er utformet av sekretariatet og besluttet etter behandling i etatsledelsen.

Etterspørsel etter mer prinsipielle diskusjoner

Gjennom prosjektgruppas arbeid kommer det frem et ønske om mer prinsipielle diskusjoner i NTP – prosessen, både i forkant av prosessen og kontinuerlig underveis i prosessen. Det er også uttrykt behov for avklaring av policy innen viktige tema som f.eks. trafikksikkerhet, tunneler, mm ut over det som dekkes i vegnormalene. RIF er også opptatt av dette og påpeker at staten blant annet bør “presisere rammene for når det er aktuelt å vurdere tunnel fremfor dagstrekning eller bru”.

I planleggingen av prosjektene møter Statens vegvesen krav fra kommuner og andre om løsninger som gir kostnadsøkning. Typisk ønske er tunnel for å spare lokalmiljøer. Det er fristende å imøtekomme kravet for å slippe forsinkelser. Hensynet til planleggingstid gir dermed en høyere kostnad. Med klarere strategi på når tunnel kan brukes ville prosjektorganisasjonen stå sterkere i planprosessen, og det blir enklere å imøtegå urimelige lokale krav.

I dag kan det være vanskelig å finne fram til vedtatte policyer og mål. Det mangler en sentral oversikt over dette.

Omprioriteringer fører til unødvendig tap av tid og bruk av ressurser

En sentral årsak til lengre planleggingstid, som trekkes frem av mange i spørreundersøkelsen, er at prosjektbestillingen blir trukket tilbake eller det skjer en omprioritering underveis. Dette medfører en unødvendig tids- og ressursbruk. Manglende prioritering av prosjekter som skal planlegges trekkes også frem. Det blir også trukket frem at prosjekter som prioriteres ulikt fra en NTP- periode til en annen som en forklaring på at planprosesser kan bli tidkrevende.

God prosjektstyring og prosesstyring er vesentlig for en vellykket planprosess

En vesentlig suksessfaktor for en god planprosess er dyktige planprosessledere. Alle planleggere egner seg ikke som planprosessledere. Her kreves spesiell kompetanse. Mye tyder på at man bør være selektive på hvem som brukes i disse jobbene. Prosjekt- og prosesstyring er sentrale deler av planleggerskolen som har pågått i syv år. Stadig flere planleggere får økt kompetanse på området.

Kvalitetssystemet

I prosjektgruppa påpekes viktigheten av et godt kvalitetssystem. I dag er det ikke godt nok. Spesielt mangler et godt system som sikrer at all nødvendig informasjon blir overlevert fra en fase til den neste. Det stilles også spørsmål om kvalitetssystemet følges godt nok i enkelte planprosesser.

Vegnormalene

Vegnormalene innebærer standardiserte løsninger. Dette bidrar til høyere effektivitet. Seksjon for planlegging og grunnverv opplever stadig diskusjoner om høyere standard, blant annet gjennom behandling av fravik fra håndbok 017 om veg- og gateutforming. Det er også flere eksempler på avvik fra normalene uten formell godkjenning. Dette kan medføre høyere kostnader og lengre planleggingstid.

Fra eksterne konsulenter reises det spørsmål om det er nødvendig med så mange dimensjoneringsklasser i Norge. Antall dimensjoneringsklasser er redusert fra forrige utgave av håndbok 017 og ytterligere forenkling vurderes. Det stilles også spørsmål om hvorfor det likevel ofte oppstår lange diskusjoner om vegbredder og andre standardelementer i vegnormalene.

Statens vegvesen tjener to herrer

Statens vegvesen har ansvar for planlegging av fylkesveger for fylkeskommunene og for planlegging av riksvegene for staten (Sams vegadministrasjon). Det kan være utfordrende å prioritere planleggingsressursene mellom disse. Dette er en utfordring som følger av eksterne rammeforutsetninger, men er likevel noe som Statens vegvesen har muligheten til å påvirke. Gjennom tett dialog med fylkeskommunene kan det skapes felles forståelse om at det må gjøres vanskelige prioriteringer for å sikre effektiv planlegging. Vi oppfatter at det generelt er god kontakt og godt samarbeid mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene. Dette må utvikles videre for å gjøre gode prioriteringer av planressursene mellom riksveger og fylkesveger.

Organisering

Prosjektbestillingene kan være dårlige, ha mangler, eller komme for seint

Utfordringer med systemet for prosjektbestilling er et gjennomgående tema i prosjektgruppa og spørreundersøkelsen. Det nevnes blant annet at prosjektbestilling kan mangle, at den blir utarbeidet for seint i prosessen eller at den kan ha dårlig kvalitet. Konsekvensene av manglende bestilling er at det blir mange uavklarte faktorer og forhold som endrer seg i prosjektet. Prosjektbestillingen kan bli for lite konkret mht. mål og krav til fremdrift og bevilgning. Noen sier også at man får prosjektbestillinger som senere har blitt trukket tilbake og understreker at dette er sløsing med tid og ressurser. Det fremkommer også at det kan være dårlig kommunikasjon mellom bestiller og utfører. Det kan også være misnøye med at prosjektbestillingen beskriver løsninger for detaljert.

Små prosjekter er lite effektivt organisert

Formelle prosesser og krav er unødvendig omfattende for små prosjekter. Dette medfører at tids- og ressursbruken blir stor i forhold til prosjektets størrelse. Særlig for de små prosjektene trekkes det frem at organisering etter HB 151 er for kompleks.

Utfordringen ligger i de mange småprosjektene som hver for seg får relativt omfattende organisering. Det blir vanskelig å koordinere mange fagfolk som deltar i mange prosjektorganisasjoner. Mye tid går med til møter. Når den enkelte planlegger deltar i for mange prosjekter samtidig, blir arbeidet på det enkelte prosjekt oppstykket og lite effektivt. Dette kan forenkles ved å organisere småprosjekter i "pakker". Dette prøves ut i noen regioner med positive erfaringer.

Planleggingsressurser mellom vegavdelingene og ressursavdelingene

I følge "Overordnet struktur for Statens vegvesen" (juni 2009) skal planressurser til planproduksjon hentes fra ressursavdelingene. Vegavdelingenes faste planressurser skal være knyttet til bestillerkompetanse og forvaltningsoppgaver.

I prosjektgruppa blir det påpekt at det kan være frustrerende å sitte med prosjekt- og budsjettansvar, når man ikke har kontroll på planressursene. Organiseringen kan medføre at

for mye tid går bort til prosessen rundt bestilling og igangsetting av planarbeidet. I prosjektgruppa er det pekt på at organiseringen kunne vært slik at vegavdelingene selv hadde ansvar for både å bestille og styre mindre prosjekter. De kjenner sakene godt fra sitt ståsted som bestillere, noe som gjør at de kan styre planleggingen mer rasjonelt enn tilfellet er i dag når prosjektleder hentes fra ressursavdelingen. En slik organisering vil kreve økt planleggingskapasitet i vegavdelingene. Det er ulike syn på en slik løsning.

Prioritering av ressurser

Prosjektgruppa påpeker at det er utfordringer med styring av ressurser. Sentrale planmedarbeidere er ofte involvert i mange prosjekter. Det kan være vanskelige å få dem til å delta på møter i et prosjekt fordi andre prosjekter prioriteres. Dermed hindres fremdriften. Det er et behov for tydelig prioritering av planressursene.

Mangel på planleggingskapasitet

Det fremkommer at det er mangel på kapasitet innen noen fagområder som kan medføre tidstap. Dette gjelder teknisk vegkompetanse (vegingeniør), geoteknikk/geologi og grunnboring.

Konsulentbruk – både positivt og negativt

Bruk av konsulenter til planoppgaver er vanlig i etaten. Noen hevder at bruk av konsulenter påvirker planleggingstiden negativt ved at det er både ressurskrevende og kostbart. Andre mener imidlertid at bruk av konsulenter er tidsbesparende. Kvaliteten på det konsulentene leverer er varierende. Uansett er det vesentlig ved bruk av konsulent at bestillingen er god og at det er god oppfølging av konsulent.

RIF uttrykker at man bør bruke konsulentenes kompetanse bedre. RIF oppfatter at det er store forskjeller internt i Statens vegvesen når det gjelder holdningen til konsulenter. Noen betrakter konsulentene som produsenter, mens andre bruker konsulentene som aktive rådgivere.

Lang planleggingstid medfører tap av informasjon og kompetanse

Overgangen mellom fasene er en utfordring

Det tapes mye tid i overganger mellom faser i prosjektene. Årsaken til tidstapet mellom fasene kan være at det skjer et skifte av mannskap når en annen del av organisasjonen overtar. Mangler man en god informasjonsflyt i overgangen mellom fasene vil et slikt skifte føre til tidstap. Det hevdes også at lang tid mellom fasene kan føre til at nytt planmannskap reviderer planen når de starter sitt arbeide uten at det nødvendigvis fører til bedre resultat.

Det beskrives også at noe arbeid kan være for dårlig eller inneholde mangler fra en fase til en annen (for eksempel manglende grunnundersøkelser eller kulturminneundersøkelser). Dette kan føre til at det må gjøres supplerende undersøkelser som i mange tilfeller fører til behov for planendring og dermed forsinkelse.

Skifte av personell er en utfordring

Flere av informantene i Spørreundersøkelsen forteller om hvordan hyppig skifte av personell underveis i planleggingsprosesser medfører informasjonstap og som igjen resulterer i at tiden trekker ut. Flere forteller også at det er en utfordring å sikre kunnskaps- og informasjonsflyt når sentrale prosjektansatte slutter.

Grunnundersøkelser gjennomføres for sent i planprosessen

Grunnundersøkelser blir ofte utsatt til neste fase. Årsaken kan være ønske om å få planen godkjent raskt. Konsekvensene blir ofte at det må gjennomføres reguleringsendringer når undersøkelsene foreligger og at planleggingen trekker ut i tid.

2.2 Mulige interne forbedringer

NTP og Handlingsprogram

Krav om forprosjekt.

For å sikre en viss standard vurdering av prosjekter før disse blir ført opp i NTP eller handlingsprogram, kan det stilles krav om forprosjekt. Forprosjektet beskriver behov, mål for prosjektet, faglige utfordringer, mulige løsninger, samt kostnadsoverslag. Dette vil være særlig aktuelt for mindre prosjekter/programområdetiltak som inngår i satsingsområdene (TS, sykkel, kollektiv). For store prosjekt vil et slikt krav som regel være dekket gjennom at det er utarbeidet kommunedelplan eller KVVU.

NTP og Handlingsprogram – behov for en mer kontinuerlig prosess

For å unngå at arbeidet med NTP og handlingsprogram blir ad hoc preget kan en se nærmere på om dette arbeidet kan organiseres slik at det jobbes systematisk og kontinuerlig i organisasjonen med grunnlaget til NTP. En bør også se nærmere på hvordan arbeidet med NTP og HP kan gjøres tydeligere og mer kjent i organisasjonen.

Bestillingssystem

Overlevering av stafettpinnen – sentralt styringsdokument.

Problembeskrivelsen tyder på at man i overgangen mellom fasene ikke klarer å få med seg en del av intensjonene og kunnskapen i en fase til neste (f.eks. fra kommunedelplan til reguleringsplan). Man bør vurdere å utarbeide et standardisert dokument som beskriver en del sentrale vurderinger, forutsetninger og valg som er gjort i prosjektet. For å sikre dokumentasjon av hele prosjektets historikk bør et slikt dokument følge prosjektet fra start (forprosjekt) til gjennomført prosjekt. Et slikt dokument bør inneholde hensikten med prosjekt (behov og mål), løsnings- og kostnadsoverslag. Dokumentet bør være levende – beslutning om alle vesentlige endringer dokumenteres. I Finansdepartementets veileder nr 1 “Det sentrale styringsdokument”, anbefales at et slikt dokument etableres i tidlige faser av et prosjekt. I håndbok 151 legges det opp til å etablere Sentralt styringsdokument først ved gjennomføring av et prosjekt.

Bestillingssystemet for mindre prosjekter bør forenkles

Bestillingssystemet kan forenkles for mindre prosjekter. Her er det et potensial for å lage enklere rutiner som sikrer rasjonelt arbeid. Enkelte regioner har allerede gjort dette.

Kontinuitet i planleggingen

For å få bedre kontinuitet i planleggingen kan en bruke større grad av prosjektorganisering. En prosjektorganisering kan få ansvar for flere steg i prosessen (f.eks planlegging etter PBL, grunnverv, bygging). Man kan også vurdere om sentrale fagområder knyttes sterkere til prosjektorganiseringen (som planlegger, grunnverver, byggherre). Et godt eksempel på dette er prosjektorganiseringen for E18 i Østfold som også inneholder flere utbyggingsetapper. Dette vil sikre overføring av kvalitet og kompetanse gjennom hele løpet.

Enkle reguleringsplaner for lange strekninger

Planleggingen og gjennomføringen av enkle utbedringstiltak på eksisterende veger, kan effektiviseres ved å bruke mulighetene for å utarbeide enkle reguleringsplaner for lange strekninger. Slike planer er mindre ressurskrevende å utarbeide enn oppdelte planer for mange småprosjekter. Det gir også bedre mulighet for gradvis gjennomføring avhengig av pengene som er til disposisjon på strekningen, f.eks. slik at det kan bli enklere å omsette ekstrabevilgninger. Region øst har her arbeidet med og beskrevet et mulig opplegg for slike enkle reguleringsplaner, og Vegdirektoratet arbeider med en veileder for systematisk utvikling av riks- og fylkesveger. Det bør ses nærmere på hvordan disse arbeidene kan videreføres til en mer effektiv plan- og gjennomføringspraksis for utbedringstiltak.

Samle småprosjekter i “pakker” med egen prosjektorganisasjon

For å effektivisere planlegging av små prosjekter kan man organisere flere småprosjekter i prosjektpakker og vurdere om det er hensiktsmessig å bygge opp en prosjektorganisasjon for disse. Dette gir bedre grunnlag for helhetstenkning og rasjonelle prosesser. Gjennom dette kan man spare tid og ressurser. Prosjektgruppa bør bestå av en grunnstamme av prosjektleder, vegplanlegger, planlegger med miljøkompetanse, grunnerverver og byggeleder. Øvrige interne ressurser innhentes ved behov. Slike prosjektgrupper er robuste for personalendringer og gir nytilsatte gode læringsmiljøer.

Intern organisasjon

Vegavdelingen får ansvaret for styring av reguleringsplan

For å redusere ressursbruk og planleggingstid for små prosjekter kan man vurdere å la vegavdelingen overta styringen over reguleringsplanfasen. Da vil prosjektlederansvaret ligge i vegavdelingen og ikke på ressursavdelingen. Forslaget begrunnes med at vegavdelingen har budsjettansvaret og er ansvarlig i byggeplanfasen og ansvarlig for at prosjektene i handlingsprogrammene blir gjennomført. Man vil slippe noe dobbeltarbeid i vekslingen mellom vegavdeling og ressursavdeling. I tillegg har vegavdelingene etablert samarbeidsarenaer som kan forenkle samarbeidet med berørte kommuner og andre interessenter. Vegavdelingen må i så fall tilføres mer planleggerkompetanse og –kapasitet.

Bedre kommunikasjon mellom planfasene og videre til bygging og drift

God kommunikasjon mellom faggrupperinger og mellom planfaser og til bygging er en stor utfordring. Det er også få etablerte kommunikasjonslinjer fra driftsorganisasjonen og til plansiden etter at prosjektet er bygget og tatt i bruk. Planleggere får lite tilbakemelding på hvordan det de har planlagt fungerer i praksis.

Det bør derfor stilles krav om at byggeleder skal komme tidlig inn i reguleringsplanfasen og at planleggingsleder skal delta i den første delen av byggefasen. Det bør også gjennomføres evaluering av prosjektene av driftssiden for at planleggerne skal få tilbakemelding på hvilke løsninger som fungerer. Dette kan bidra til færre omkamper internt i organisasjonen og bidra til læring og utvikling. Det prøves ut tiltak på dette i enkelte regioner.

Kap 3 Eksterne utfordringer og mulige løsninger

3.1 Eksterne utfordringer

Planprosessene blir stadig mer omfattende

Dersom en ser nærmere på regelverksendringene de siste 20-30 årene, har utviklingen gått i retning av mer prosess og mer dokumentasjon. Hvorvidt dette har ført til bedre løsninger, er vanskelig å svare på. Eksempler på slike regelendringer er:

- Nye bestemmelser om konsekvensutredninger i 1990 med flere etterfølgende revisjoner, som bl.a har ført til at stadig flere planer/prosjekter må behandles etter de utvidete kravene til saksbehandling i forskrift om konsekvensutredning.
- Ny plan- og bygningslov med krav om planprogram, nye plandokumenter og strengere krav til involvering og medvirkning.
- Innføring av ordningene med KS2 i år 2000 og KS1 i 2006.
- Utvidede prosess og dokumentasjonskrav i sektorlovgivningen, f.eks. i den nye naturmangfoldloven som nylig er satt i kraft.

Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Bestemmelsene om konsekvensutredninger har blitt stadig bedre integrert med planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette har forenklet planprosessen.

Ny plan- og bygningslov inneholder flere elementer som kan virke effektiviserende. Loven tydeliggjør de ulike forvaltningsnivåenes ansvar og åpner for bedre strategiske avklaringer og en mer behovstilpasset planlegging. Det er også gjort noen innstramminger som kanskje vil redusere antall omkamper. Kravet om planprogram gir mulighet for å avklare utredningsbehovet tidlig i planprosessen. Tidlig avklaring av hvilke alternativer som skal utredes og hvilke faglige utredninger som er nødvendige, gir bedre sikkerhet mot "rykk tilbake til start". Planprogrammet og noen mindre endringer i innsigelsesordningen fordrer tydeligere fagmyndigheter i tidlig planfase.

Den nye ordningen med KS1 gir mulighet for gode strategiske avklaringer i tidlig fase. Ordningen kan derfor redusere behovet for å utrede alternativer i den videre prosjektplanleggingen.

Involvering og medvirkning er tidkrevende, men det kan også være tidsbesparende og effektivt fordi det skaper større forståelse, bedre forankring, mindre konflikter og bedre løsninger.

Arbeid med lovsamordning har stoppet opp

Plan- og bygningsloven foreskriver beslutningsprosesser med bred medvirkning fra offentlige myndigheter, berørte og interesserte. I praksis er det ofte slik at denne behandlingen blir betraktet som god nok og erstatter prosesser etter annet regelverk. Denne samordningen er imidlertid i liten grad formalisert, slik at det i planprosessen vil være usikkerhet om det kreves tilleggsbehandling etter annet regelverk. På slutten av 1980-årene pågikk et omfattende lovsamordningsarbeid som blant annet resulterte i at all vegplanlegging skulle skje etter plan-

og bygningsloven i stedet for vegplanforskrifter etter vegloven. Det er god grunn til å fortsette utviklingen av et mer felles lovgrunnlag for interesseavklaring. Det gir mer forutsigbarhet og større energi i planprosessen og bedre helhetlige løsninger for samfunnet.

Usikkerhet om finansiering

Det gjennomføres mye planlegging for prosjekter hvor gjennomføringstidspunktet er usikkert. Dagens hovedregel er at det må foreligge vedtatt kommunedelplan for prosjekter som er aktuelle for prioritering i første fireårsperiode i NTP og vedtatt reguleringsplan for prosjekter som er aktuelle å prioritere i de årlige statsbudsjettene. Fordelen med denne ordningen er større sikkerhet om kostnadene for prosjektene. Ulempen er at det blir gjennomført planlegging for prosjekter som ikke blir prioritert. Planarbeidet kan komme til nytte senere, men erfaringsmessig går planene fort ut på dato og arbeidet må startes på nytt. En annen negativ effekt kan være at en velger å planlegge korte parseller.

For vegprosjekter med brukerfinansiering er det større sikkerhet om finansieringsgrunnlaget, slik at prosessene med kommunedelplan, reguleringsplan og bygging kan skje mer fortløpende.

Mangelfulle strategiske avklaringer

Gode strategiske avklaringer som gir god sikkerhet om hvordan transportsystemet og arealbruken skal utvikles, bidrar til en mer effektiv prosjektplanlegging. Utredningsomfanget for enkeltprosjektene kan reduseres og det blir mindre diskusjon om enkeltprosjektens rolle i en større sammenheng.

I byområdene handler dette mye om at staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles omforent faglig grunnlag som trekker opp hovedlinjene for transport og arealbruk. Planleggingen etter plan- og bygningsloven har i for liten grad tatt opp i seg behovet for et omforent faglig grunnlag som gjør det mulig for de ulike forvaltningsnivåene å bidra mer forpliktende i byenes utvikling. Den nye ordningen med KVVU og KS1 har i denne sammenheng mange gode elementer som det kan bygges videre på.

På transportstrekningene mellom byene er det gjort mye godt strategisk arbeid med rutevise utredninger for veg og jernbane. Dette er prosesser som kan utvikles ytterligere for å gi bedre grunnlag for å ta standpunkt til hvor det i et langt tidsperspektiv skal bygges nytt, hvor det skal satses på mindre utbedringer, hvor eksisterende løsning skal videreføres og i hvilken rekkefølge tiltakene på ruta bør gjennomføres. Også her har ordningen med KVVU og KS1 elementer i seg som det bør bygges videre på. Dessuten er det gjennomført en rekke KVVU'er for betydelige deler av riksvegnettet, særlig i Sør-Norge.

Et viktig spørsmål er hvor disse strategiske beslutningene hører hjemme: i Stortinget, regjeringen, departementet, fylkeskommunen eller kommunen? Svaret vil være avhengig av om det dreier seg om by eller strekninger mellom byer, finansieringsordninger, hvordan de økonomiske bidragene fra de ulike forvaltningsnivåene fordeler seg og politisk syn på hvem som bør ha beslutningsmyndighet. Vi mener det er behov for en sterkere statlig overordnet styring med utviklingen av riksvegnettet mellom byene, og sterkere statlige krav til beslutningsgrunnlaget og måloppnåelsen i byområdene. Det siste er bare aktuelt dersom staten bidrar tungt økonomisk med investeringstiltak, tilskudd eller godkjenner ordninger med brukerfinansiering.

Konfliktsakene tar lang tid

Totalt sett er transportetatene involvert i få innsigelsessaker som er til behandling i Miljøverndepartementet. Statens vegvesen er involvert i 4-5 saker per år med 50-50 fordeling mellom store vegplansaker og andre typer saker hvor det er Statens vegvesen som har innsigelse.

Erfaringene er at konfliktavklaring tar lang tid. Først gjøres det forsøk på å finne en løsning lokalt og deretter gjennom mekling hos fylkesmannen. Dette er tidkrevende. Noen saker tar også svært lang tid å få avklart i Miljøverndepartementet. Vi antar at dette skyldes at sakene dreier seg om vanskelige beslutninger og ulike politiske syn på hva som er riktig beslutning. Den lange behandlingstiden for å få avklart konflikter har også en annen skyggeside. Det kan føre til større aksept for lokale kostnadskrevende krav som ellers ikke ville blitt akseptert.

Uenighet mellom statlige fagmyndigheter

Mange av konfliktsakene i vegplansakene handler om uenighet mellom statlige myndigheter der det er interessemotsetninger mellom utbygging og vern. Det finnes eksempler på saker hvor alle alternativene til planløsning er beheftet med innsigelse fra en eller flere statlige fagmyndigheter, selv om behovet for tiltaket er avklart og det er gjennomført brede alternativsvurderinger.

Statlige fagmyndigheters prioriteringer

Andre statlige fagmyndigheter har begrensede ressurser til, eller prioriterer ikke, deltakelse tidlig i planprosessen slik plan- og bygningsloven forutsetter. Det innebærer usikkerhet om foreslåtte planløsninger vil bli akseptert, og om det vil bli nødvendig å reversere planleggingen for å forbedre løsningen. Situasjonen øker muligheten for konflikt.

I planleggingen er det også ofte slik at det stadig bes om mer detaljerte utredninger som egentlig hører hjemme i etterfølgende detaljplanlegging. Dette er naturlig for alle som en sjelden gang blir berørt av vegutbygginger, men det må kunne forventes at statlige fagmyndigheter har en mer omforent holdning til hva som er beslutningsrelevant i ulike planfaser. Praksisen kan også bunne i høye faglige ambisjoner og redsel for å gjøre feil.

Beslutningsmyndighet uten kostnadsansvar

Konfliktsakene mellom Statens vegvesen og kommunene gjelder ofte kostnader. For lokale politikere er det selvsagt viktig å ta hensyn til kommunens egne innbyggere. I dette perspektivet er det ikke alltid lett for kommunepolitikere å legge stor nok vekt på nasjonale og regionale interesser knyttet til kostnadskontroll og sikkerhet. Den klassiske konflikten er at kommunene ønsker lange tunneler for å oppnå gode nærmiljøer, mens Statens vegvesen legger mer vekt på kostnads-, framkommelighets- og sikkerhetsutfordringen med lange tunneler.

For de store riksvegprosjektene som krysser kommunegrensener er det også en utfordring å koordinere planprosessen i forhold til kommuner som har ulike interesser og synspunkter på hvordan planprosessen og planløsningen bør være.

Dagens situasjon gir grunn til å spørre om det bør utvikles et nytt planregime for store statlige infrastrukturtiltak. På transportområdet er det naturlig å vurdere dette for flyplassene som drives av Avinor og Oslo lufthavn (totalt 46 lufthavner), jernbanenettet (drøyt 4.000 km) som pr definisjon er nasjonalt, riksvegnettet (drøyt 10.400 km) og kanskje for de nasjonale

havnene (5 utpekte havner og 32 stamnetthavner). Forvaltningsreformen forsterker dette ved at riksvegnettet er redusert til om lag 1/3 av nettets utstrekning før 1. januar 2010. Det kan tenkes at slike vurderinger bør strekkes ut over transportsektoren, slik at f.eks. energisektoren også fanges opp.

Plan- og bygningsloven åpner i dag for statlige kommunedelplaner og reguleringsplaner. Denne hjemmelen er imidlertid innført som en sikkerhetsventil som bare skal brukes i helt spesielle situasjoner hvor det er konflikt mellom stat og kommune og hvor det er nødvendig for å sikre nasjonale interesser. I vegsektoren er hjemmelen brukt bare fem ganger siden den ble innført i 1985 (Vegsystemet tilknyttet utbyggingen av hovedflyplassen på Gardermoen, Rv 23 Oslofjordforbindelsen, Rv 35 i Lunner, bomstasjon på E6 i Moss og E10 Lofast.).

Hjemmelens utgangspunkt og forestillinger som er skapt om konfliktsituasjoner, innebærer at det kan være mer konstruktivt å snakke om et nytt planregime for store statlige infrastrukturtiltak enn å snakke om mer bruk av statlig plan. Vi må heller ikke glemme at plan- og bygningsloven § 3-7 tredje ledd gir transportetatene stor mulighet til fremdriftskontroll:

“Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategier skal vurderes i forbindelse med planarbeidet.”

Dette gjelder imidlertid *planforberedelsen*, og løser ikke problemer knyttet til at vedtaksmyndigheten ikke har kostnadsansvar.

Et nytt planregime for store statlige infrastrukturtiltak betyr at makt flyttes fra kommune til stat. I dette perspektivet er det viktig å holde fast på at et nytt regime ikke må innføres på bekostning av åpne prosesser med gode muligheter for berørte til å medvirke.

3.2 Mulig løsninger på eksterne forhold

Mer forutsigbarhet i transportplanleggingen

Det bør sikres *mer forutsigbarhet i transportplanleggingen*. Normalsituasjonen bør være at det er stor sikkerhet for at prosjektplanlegging og bygging kan gjennomføres uten store opphold. Det betyr i praksis at når arbeidet med kommunedelplan starter, er det stor sikkerhet for at planen fortløpende blir fulgt opp med reguleringsplaner og bygging. Større forutsigbarhet er også en stor fordel for berørte som ellers må leve lenge med uvisshet om egen fremtid. Dette vil kreve store endringer i rammeforutsetninger som etatene ikke rår over selv. Den strategiske planleggingen som grunnlag for NTP må utvikles, etatene må gis større frihet innenfor strategiske beslutninger. Det er lite effektivt å drive omfattende prosjektplanlegging for å komme i betraktning i Nasjonal transportplan. Nødvendige endringer krever beslutning i regjeringen og grundige forberedelser i Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Finansiering

Finansieringsløsningen for samferdselsprosjekter er et spørsmål med stor politisk interesse. For effektiviteten i planleggingen har økonomisk forutsigbarhet stor betydning. Det kan tenkes flere modeller for finansieringsopplegg. Vi mener det er behov for et eget utredningsarbeid på dette området.

Innenfor gjeldende regime, er det også mulig å gjøre noen grep. Det kan etableres et ”planfond”, hvor prosjektene tar ut midler til nødvendig planlegging, og betaler tilbake hvis/når det blir tatt opp til bevilgning. Prosjektfinansiering for både plan og bygging er også et godt tiltak for reduksjon av plantiden, og for på den måten å rekke å gjøre prosjekt byggeklare tidsnok.

Nytt planregime for statlige transporttiltak

Det bør utvikles et *nytt planregime for statlige transporttiltak*. Regimet bør være basert på at de viktigste overordnede beslutningene tas på et statlig politisk nivå. Dette vil sannsynligvis kreve lovendringer. Endringene må ikke føre til mindre åpenhet og mindre mulighet for berørte og interesserte til å medvirke.

Forbedret statlig samhandling.

Statlige fagmyndigheter må prioritere eller gis ressurser til å delta tidlig i planprosessen, slik forutsetningen er etter plan- og bygningsloven. Statlige fagmyndigheter bør også prioritere deltakelse i strategiske beslutningsprosesser før planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Mer samordnet regelverk for arealbruksavklaringer

Det bør gjennomføres lovendringer for å sikre et mer samordnet regelverk for arealbruksavklaringer.

Kap 4. Anbefaling for videre arbeid i Statens vegvesen

Dette arbeidet har indentifisert en del områder hvor vi ser potensial for å effektivisere planleggingen for Statens vegvesen. Det er påpekt mange tiltak som kan korte ned planleggingstiden. Mye av dette har etaten mulighet til å gjøre selv. Det er nødvendig å jobbe videre med tiltakene, konkretisere og vurdere hvordan de kan implementeres i organisasjonen. Det jobbes med mange tiltak i regionene og det finnes erfaring med noen av forslagene. Det er viktig å bringe dette inn i det videre arbeid. Det blir også et sentralt punkt i det videre arbeid å formidle erfaringer og tanker rundt effektivisering av planlegging ut i organisasjonen.

Når vi vurderer forslag til videre arbeid er det viktig at oppfølgingen munner ut i handlinger, slik at vi over litt tid kan si at planleggingen faktisk er blitt mer effektiv – og tar kortere tid enn den gjorde i 2010 – 2011. Vi antar at vi må jobbe med forbedringer på flere områder. Det er lett å fokusere på struktur og forbedring av systemer. Fokuset må også rettes mot hvordan den enkelte faktisk jobber innenfor de rammene vi setter opp, hvordan ledere eller oppdragsledere utfører sin jobb. Da handler det om holdninger, kompetanse og normer for den enkelte medarbeider.

Det foreslås ni områder til videre oppfølging. Hensikten er å gå dypere inn i problemstillingene, se på interne og eksterne erfaringer og foreslå konkrete tiltak. Tiltakene kan være rutiner, retningslinjer, organisering, kompetanseheving, med mer. Ansvar fordeles til den del av Vegdirektoratet som sitter nærmest utfordringen/virkemidlene. Det legges opp til å etablere mindre arbeidsgrupper med deltagelse fra regionene. Veg- og transportavdelingen har et overordnet ansvar for gjennomføringen av arbeidet. Arbeidet skal være avsluttet innen utgangen av august 2012.

1. NTP og handlingsprogrammet.

- a. Sette strammere krav til prosjekter som skal omtales: beskrivelse av behov og hensikt med prosjektet, aktuelle løsningstyper, dokumentasjon av kostnadsestimat o.l må foreligge gjennom et forprosjekt, prosjektark eller lignende
- b. Nye rutiner og prosedyrer som sikrer at det jobbes kontinuerlig med grunnlaget for NTP og handlingsprogram

Ansvar: VD - STRØK

2. Bestillingssystemet

- a. Håndbok 151. Vurdere krav til organisasjon, dokumentasjon, mm for små prosjekter med tanke på forenkling.
- b. Håndbok 151. Vurdere om den kan tilpasses planfunksjonen bedre
- c. Vurdere om det skal innføres bruk av "sentralt styringsdokument" for hvert enkelt prosjekt, og som følger prosjektet som et levende dokument fra tidlig planlegging til anlegget er gjennomført.

Ansvar: VD – VT v/Byggherreseksjonen

3. Organisering av små prosjekter

Vurdere ulike former for organisering av arbeidet med små prosjekter som.:

- Samhandlingsformer mellom vegavdeling som bestiller og ressursavdeling som utfører
- Flytting av prosjektlederansvaret fra ressursavdeling til vegavdeling.
- Organisering av småprosjekter i prosjektknipper på ressursavdelingen
- Prosjektorganisering. Mindre prosjekter samles i prosjektpakker for områder eller strekninger, og det etableres prosjektorganisasjoner for disse.

Ansvar: VD – HR-Adm

4. Tydeligere styring.

Utredningen har avdekket at det er behov for tydeligere styring av ressursene, at det er for enkelt å endre beslutninger i en fase i neste fase og at det hender det settes i gang planlegging av prosjekter som ikke er forankret i NTP eller handlingsprogram. Det må tas sterkere styringsgrep, f.eks. gjennom resultatavtalene. Det bør også vurderes andre tiltak som kan sikre bedre styring f.eks styrings- og prioriteringsverktøy som flere regioner har tatt i bruk.

Ansvar: VD – Styringsstab

5. Utvikle bedre samarbeidsformer mellom fasene og mellom faggrupper. Hensikten er å involvere bygg og drift og vedlikehold bedre i planfasene for redusere intern uenighet og manglende overføring av kunnskap fra en fase til en annen.
Ansvar: VD – VT.
6. Kvalitetssystemet
Kvalitetssystemet er under revisjon. Flere av temaene over kan tas inn her, f.eks. må krav om forprosjekt og sentralt styringsdokument defineres i kvalitetssystemet. Andre tiltak er:
 - Revidere prosessbeskrivelsene i kvalitetssystemet for å være sikker på at beskrivelsen er i samsvar med det vi antar vil forbedre effektiviteten i planlegging – når det gjelder tidsbruk, plankvalitet og ressursbruk.
 - Vi ønsker å få oversikt over og sikkerhet om at regioner og fylkesavdelinger følger gjeldene prosessbeskrivelser for planlegging. Det bør gjennomføres revisjoner for å kontrollere bruken av kvalitetssystemet.Ansvar: VD –VT
7. Utvikle kontraktsformer og samarbeidsformer med leverandører av konsulenttenester.
Ansvar: VD – VT v/PG
8. Se på grensesnittet mellom reguleringsplanlegging og prosjektering, med tanke på at entreprenørene kan ta ansvar for prosjektering. På den måten tas entreprenørens kunnskap i bruk på en mer aktiv måte – og mulighetene for ekstra-arbeid og omprosjektering reduseres.
Ansvar: VD – VT v/Byggherreseksjonen
9. Analyse av 10 -15 sammenlignbare prosjekter. Forprosjektet har avdekket noen hovedutfordringsområder. Hensikten med undersøkelsen er å fremskaffe dypere kunnskap om årsakene til at tilsynelatende likeartede prosjekter får ulik planleggingstid, ressursbruk, hva som er de største tidstyvene mm.
Ansvar: VD – HR-Adm



Statens vegvesen

Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Publikasjonsekspedisjonen
Postboks 8142 Dep
0033 OSLO
Tlf: (+47 915) 02030
publvd@vegvesen.no

ISSN: 1893-1162