

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
Fakultet for Samfunnsvitenskap  
Institutt for Landskapsplanlegging

Masteroppgave 2014  
30 stp

# Statlig eller kommunal arealplan? - Et casestudie av planarbeidet til kommunedelplan for nye E18 i Ås og Ski kommune

Central government land-use plan or municipal  
land-use plan? - A case study of the municipal  
land-use plan for the new E18 highway in the  
municipality of Ås and Ski.

May Hoff Lund

## Forord

Denne masteroppgava marker avslutningen på min fem år lange utdanning på By og regionalplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging, Fakultet for samfunnsvitenskap ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet. Oppgava er skrevet med støtte fra Statens Vegvesen, Vegdirektoratet, Veg- og transportavdelingen.

Arbeidet med denne oppgava har vært en spennende og lærerik prosess, og jeg har fått en mye bredere forståelse av statlig og lokal planlegging innenfor veiplanlegging.

Det er mange som skal takkes for støtte og bidrag igjennom mitt arbeid:

Først, min veileder Petter Næss, takk for gode tilbakemeldinger og interessante diskusjoner gjennom hele skriveprosessen.

Jeg vil takke Statens Vegvesen for samarbeidet og min kontaktperson der, Tord Thorshov, for hjelpen.

Mine informanter takkes for at de stilte opp og for den informasjonen de bidro med. Mine medstudenter på ”kontoret” fortjener også en takk for faglige diskusjoner, råd, og for motiverende ord og mye latter underveis i prosessen.

Til slutt vil jeg takke familie, venner og Ole for all støtte og tålmodighet underveis i prosessen.

Ås, 15. mai 2014

---

May Hoff Lund

## Sammendrag

Ved planleggingen av en vei er det mange hensyn som skal tas. Dette medfører ofte store konsekvenser for flere interessegrupper, spesielt ved byggingen av en stor motorvei. Planleggingen av E18- utbyggingen i Ås og Ski kommune har pågått siden 2003, hvor flere hindre har ført til at kommunedelplanen først ble vedtatt godkjent i 2012. Denne prosessen har bidratt til flere diskusjoner om det burde vært en statlig arealplan, istedenfor kommunal arealplan.

Denne oppgaven handler om hvorvidt planlegging av vei burde skje igjennom kommunal eller statlig arealplan. Ved å undersøke planprosessen ved ny kommunedelplan for ny E18 i Ås og Ski, var målet å finne ut hva de to ulike styringsalternativene ville bety for de ulike interessegruppene. Problemstillingen for arbeidet har vært: *Hvilke ulike hensyn taler for at veiplanlegging bør skje gjennom henholdsvis kommunal arealplan og statlig arealplan, og hvilke interessegrupper vil hvert av disse alternativene være til fordel eller ulempe for?* For å kunne svare på problemstillingen er det i tillegg fire underproblemstillinger som har bidratt til å belyse flere sider av hovedproblemstillingen.

I arbeidet med å besvare alle problemstillingene er det utført et litteraturstudie, som har dannet det teoretiske grunnlaget for den videre undersøkelsen i oppgaven. Videre ble det utført et casestudie med planprosessen til nye kommunedelplaner for ny E18 i Ås og Ski som valgt case. Som en del av casestudiet ble det blant annet utført intervjuer med ulike personer som har hatt forskjellige roller i arbeidet med kommunedelplanen.

Litteraturstudiet ga informasjon om de to styringsnivåene denne oppgaven ser på, statlig og lokalt. Lokalnivået argumenterer for det lokale demokratiet og den viktige kunnskapen om lokale forhold. Det at det er de lokale som daglig blir påvirket av denne veien, er óg et viktig argument. På statlig nivå argumenteres det for at det er lettere for staten å se de mer overordnede linjene og ta avgjørelser som gjelder for hele samfunnet, og ikke bare en kommune. Teorien viste at de ulike nivåene innen planlegging og de mange målområdene innenfor staten, gir en utfordring når det kommer til planlegging på kommunalt nivå.

Casestudiet viste hvilke interesser som blir påvirket av en plan som dette og hva som ble prioritert i denne planen. Det ble tydelig at jordbruket både er en interesse som blir hardt rammet ved en veiutbygging, og i tillegg en interesse som det er stort fokus på at skal bevares både på lokalt og statlig nivå.

Resultatene fra litteraturstudiet sammen med resultatene fra casestudiet ga et tydelig bilde av de faktorene som er viktige i veiplanlegging, uansett plannivå. Kunnskap om både lokale og statlige forhold, samlet ide om måloppnåelse i både stat og kommune og samordning på tvers av sektorer og nivåer.

## Abstract

When planning a road, there are many considerations to be taken. Building a new highway causes several consequences for the different stakeholders.

The planning of the new highway E18 in the municipality of Ås and Ski has been going on since 2003. There have been a few obstacles in the process, but the municipal land-use plan was approved in the fall of 2012. This planning-process has contributed to several discussions about whether and when to use central government land-use plan instead of a municipal land-use plan.

This paper discusses whether road planning should be done through municipal land-use plan or central government land-use plan.

The issue of this paper is also to examine the different aspects of the two alternatives for land-use plan, and to research how the different interest groups will be affected in the two alternatives. During the work with this main issue four additional issues will be addressed to shed light on several aspects of the main issue.

To answer the research questions, there has been a literature study, which has formed the theoretical basis for further study in this thesis. Further, a case study was conducted on the planning process for the new land-use plan for the new highway E18 in the municipality of Ås and Ski. A part of the case study was several interviews with various people who played a role in the planning process.

The literature review provided information about the two management levels, the local level and the central level. The local level argues that it is important with local democracy and local knowledge. One of the main arguments for the local level is the fact that it is the people who live in the plan-area that are affected by this road every day.

The central level argues that it is easier for the central level to see the more general lines, and the central level can make decisions for the entire society, not only the local community. It became clear in the theory chapter that it is a challenge in spatial planning that there are so many different target areas within the levels of planning.

The case study showed the different interests a plan like this can affect, and which of them were prioritized in this plan. It was evident that agriculture is both an interest that is being strongly affected by the road construction, as well as it is an interest that is highly prioritized, and there is a strong focus that farmland should be preserved as much as possible.

The results of the literature review together with the results of the case study gave a clear picture of the factors that are important in the process of planning a road, regardless of what plan level that is chosen. Knowledge of both local and national conditions, overall idea of achievement in both central and local government and coordination across sectors and levels are some of the factors.



## Bibliotekside

Sidetall: 77

Emneord: Statlig arealplan, kommunal arealplan, kommunedelplan, statlige interesser, lokale interesser, planlegging, samordning, interessegrupper, konsekvensutredning

Format: A4

Tittel : Statlig eller kommunal arealplan? - Et casestudie av planarbeidet til kommunedelplan for nye E18 i Ås og Ski kommune.

Engelsk tittel: Central government land-use plan or municipal land-use plan? - a case study of the municipal land-use plan for the new E18 highway in the municipality of Ås and Ski.

Universitet: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Fakultet: Fakultet for samfunnsvitenskap.

Institutt: Institutt for landskapsplanlegging.

Studieretning: By og regionplanlegging.

Forfatter: May Hoff Lund.

Veileder: Petter Næss, ILP, NMBU.

Kontaktperson i Statens Vegvesen: Tord Thorshov, Statens Vegvesen, Vegdirektoratet.

Litteratur: Se litteraturoversikt bak i oppgaven.

# Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>BIBLIOTEKSIDE</b> .....	<b>4</b>
<b>INNHold</b> .....	<b>5</b>
<b>KAPITTEL 1</b> .....	<b>6</b>
BAKGRUNN FOR VALG AV OPPGAVE OG PROBLEMSTILLING .....	6
<b>KAPITTEL 2, METODE</b> .....	<b>8</b>
2.1 AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD .....	15
<b>KAPITTEL 3, TEORI</b> .....	<b>16</b>
3.1 SENTRALE BEGREPER .....	16
3.2 TEORETISK GRUNNLAG .....	22
3.2.1 LOKAL OG SENTRAL STYRING .....	22
3.2.2 PLANLEGGING AV VEI .....	30
3.2.3 PLANLEGGING I RESTEN AV SKANDINAVIA .....	33
<b>KAPITTEL 4</b> .....	<b>36</b>
4.1 INTRODUKSJON TIL CASE-STUDIET .....	36
4.1.1 PLANPROSESSEN I ÅS OG SKI.....	37
4.1.2 HVEM BLIR PÅVIRKET AV DEN NYE VEIEN? .....	41
4.2 INTERVJUER.....	53
<b>KAPITTEL 5</b> .....	<b>60</b>
5.1 AVSLUTNING – DISKUSJON.....	60
5.2 LITTERATURLISTE.....	74
5.3 VEDLEGG .....	78

# Kapittel 1

## Bakgrunn for valg av oppgave og problemstilling

Den offentlige interessen rundt veiplanlegging og statlig arealplan har økt de siste årene. Stoltenberg-regjeringen hadde som mål i Nasjonal Transportplan 2014-2023 å ”bruke statlig plan mer aktivt i samferdselsaker”(Samferdselsdepartementet 2013). Medias interesse er også stor når det gjelder store plansaker.

Veiplanlegging, tidsbruk og statlig styring av planleggingen er temaer som omhandles mer og mer i media. I Magasinet Tekna sin andre utgave i 2013 uttaler administrerende direktør i Byggenæringens landsforening at:

”I dag tar det typisk 10 år å planlegge byggingen av en vei. Ambisjonen må være å halvere denne tiden. Vi foreslår at man planlegger på en måte som innebærer en sterkere overordnet statlig regulering. Lokaldemokratiet kan ikke bestemme alt i disse sakene” (Haugnes 2013).

I Søndagsrevyen 2 februar 2014, uttalte Samferdselsminister Ketil Solvik-Olsen at regjeringen har som mål å halvere planleggingstiden til veiplanlegging. Solvik- Olsen trekker frem at ”det er viktig å ivareta miljøvern hensyn, men det blir litt sånn at hvis det er en fuglekoloni, så er det nok til å stoppe en vei men hvis det bor mennesker langs veien så setter man opp en støyskjerm”(NRK 2014).

Det er ikke bare tidsbruken som er viktig i planarbeidet. Lars Aksnes, direktør i Vegdirektoratet, skrev i 2011 kronikk på vegvesenets nettsider om effektiv planlegging. I denne kronikken nevner Aksnes at når et større samferdselsprosjekt skal planlegges, tilsier vegvesenets erfaring at det kreves ”om lag 10 år forberedelser før anleggsstart” (Aksnes 2011). Ofte er medias fokus innenfor veibygging på tidsbruk og kostnader. Aksnes presiserer videre i sin kronikk at effektivitet handler om mer enn tid; ”Vegplanene skal også ha god kvalitet – og skal angi gjennomførbare løsninger som tilfredsstillende definerte behov og mål til lavest mulig kostnad” (Aksnes 2011).

Veiplanlegging har lenge vært et aktuelt tema. I Odelstingsproposisjonen nr. 51, 1987-1988 ble det foreslått endringer i plan og bygningsloven av 1985, hvor veiplanlegging flyttes fra

Veglova til plan og bygningsloven. ”Dette innebærer at det særskilte vegplansystemet etter Veglova med forskrifter faller bort”(Miljøverndepartementet 1988). Det var i fem år en overgangsperiode mellom de to systemene, før plan- og bygningsloven overtok som lovhjemmel og kommunen ble planmyndighet for veiplanlegging. Bakgrunnen for denne endringen er hovedsakelig trukket frem som behov for samordning av planlegging av arealene i kommunen (Miljøverndepartementet 1988).

Hvordan vil det egentlig bli dersom veiplanlegging skal foregå gjennom statlig arealplan? Det er ikke bare tidsbruken som er viktig når man planlegger en vei, men også hvem som blir påvirket av en ny plan og hvordan? Dette er bakgrunnen for temaet i denne oppgava, og problemstillingen den skal forsøke å besvare er:

***Hvilke ulike hensyn taler for at veiplanlegging bør skje gjennom henholdsvis kommunal arealplan og statlig arealplan, og hvilke interessegrupper hvert av disse alternativene vil være til fordel eller ulempe for?***

Det er viktig å se på forskjellene mellom de to ulike alternativene for å kunne se om statlig arealplan egner seg bedre enn kommunal arealplan ved veiplanlegging. Fire underproblemstillinger skal bidra til å belyse hovedproblemstillingen fra flere sider.

- ***Hvilke ulike hensyn og interessegrupper blir berørt ved byggingen av et større norsk europaveiprojekt?***
- ***Vil de ulike forholdene bli vektlagt ulikt i de to ulike alternativene?***
- ***I en planprosess som dette, hvilket spillerom har kommunen?***
- ***Er grunnlaget for overføringen av veiplanlegging fra Veglova til Plan- og bygningsloven fremdeles gyldig?***

Disse underproblemstillingene vil kunne hjelpe meg i arbeidet oppgava, da de samlet sett skal se på forholdet mellom kommunal og statlig plan.

## Kapittel 2, Metode

Formålet med dette kapittelet er å vise hva slags informasjon jeg har hentet inn, hvordan dette datamaterialet har blitt hentet inn, og hvorfor dette er relevant. Det er et poeng å vurdere validiteten til den informasjonen som skal benyttes, og hvilke variabler som kan eksistere i datamaterialet.

Tabellen under viser en oversikt over de ulike underproblemstillingene som er laget for å kunne svare på hovedproblemstillingen. Videre i tabellen er det satt opp hva slags informasjon som er innhentet og metoden for dette.

Underproblemstilling	Hva slags informasjon er nødvendig?		Metode for innhenting av empirisk informasjon
	Teori	Empiri	
Vil de ulike forholdene bli vektlagt ulikt, i de to ulike alternativene?	<p>Litteratur om vektleggingen av konsekvenser ved statlig og kommunal planlegging.</p> <p>Litteratur om miljøproblemer som styringsmessige nivåproblem.</p> <p>Generell teori om lokal versus sentral styring og hvilke type konsekvenser som tenderer å bli vektlagt i de ulike nivåene.</p>	<p>Relevante aktørers synspunkter på hvordan vektleggingen av konsekvenser vil være ved henholdsvis statlig og kommunal planlegging.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studie av statsvitenskapelig litteratur.</li> <li>• Studie av Statens Vegvesens håndbøker.</li> <li>• Intervju med planlegger i Ås og Ski kommune.</li> <li>• Intervju med planlegger for E18.</li> </ul>

I en planprosess som dette, hvilket spillerom har kommunen?		Kravene fra veimyndighetene i forhold til utbygging av vei.  Oversikt over krav kommunene har stilt til Statens Vegvesen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studie av Statens Vegvesens håndbok.</li> <li>• Informasjon fra Statens Vegvesen som planmyndighet.</li> </ul>
Er grunnlaget fra overføringen fra Veglova til Plan- og bygningsloven fremdeles gyldig?	Litteratur om hva som var grunnlaget for at veiplanlegging ble flyttet fra Veglova til Plan- og bygningsloven?	Informasjon om hvorvidt areal og transportplanleggingen er samordnet i prosessen med E18?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studie av forarbeidene til lovene.</li> <li>• Studie av arealplanene og forarbeidet til disse</li> <li>• Intervju med planleggere i Ås og Ski kommune og Statens Vegvesen, E18.</li> </ul>
Hvilke ulike hensyn og interessegrupper blir berørt ved byggingen av et større norsk europaveiprojekt?		Informasjon om hvilke hensyn har blitt vurdert i konsekvensutredningen, og hvilke temaer er tatt opp i høringsuttalelsene til kommunedelplanene?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studie av høringsuttalelser og konsekvensutredning for planen.</li> </ul>

### ***Casestudie***

Det er i denne oppgava valgt å benytte metoden casestudie. Casestudie er ”undersøkelser hvor fenomener studeres i sin naturlige sammenheng, og hvor undersøkelsen baserer seg på flere datakilder, for dermed å sikre en mest mulig grundig og detaljert undersøkelse” (Askheim&Grenness. 2008).

”At vi ikke uten videre kan bruke resultatene fra én case til å utsi noe om et annet, blir av og til holdt frem som en svakhet”(Askheim&Grenness. 2008). Det er likevel, i denne oppgava, valgt å benytte casestudie da det åpner for å få inn mye informasjon om et begrenset område/tema.

I boken *Kvalitative metoder*, av Askheim og Grenness, forklarer de hva Robert. K. Yin mener at gjennomføring av caseundersøkelser bør inneholde:

1. Undersøkelsesspørsmål, problemstilling
2. Teoretiske antagelser
3. Analysens enheter
4. Sammenhengen mellom de dataene som er innhentet og de teoretiske antagelsene som er gjort.
5. Kriterier for å tolke funnene som er gjort. ”Her mener Yin at det er viktig å tolke funnene, med basis i de fire foregående komponentene, opp mot det som finnes av eksisterende teori på området (Askheim&Grenness. 2008).

I denne oppgava er det utført et casestudie med et ”enkeltcasedesign med flere analyseenheter” (Johannessen 2011). ”Forskeren får informasjon fra flere enheter innenfor studiet av et avgrenset system”(Johannessen 2011). Enhetene i denne oppgava er en lokalpolitiker, planleggere fra de ulike kommunene og Staten Vegvesen, disse skal intervjues. Det skal også utføres et studie av aktuelle dokumenter som omhandler caset.

Hvor mye generell lærdom man kan få ut av et enkelt case, kommer an på hva slags type case man velger. Er caset helt typisk for et type problem eller fenomen er overførbarheten større. Et case kan også brukes i tilfeller hvor det er kun deler av problemet eller fenomenet som kan overføres til andre tilfeller. Caset i denne oppgava er hva Yin (2014) kaller et *common case*, der caseområdet kan ha områder som kan sammenlignes med andre veiprosjekter av samme type. Det dette caset beskriver, kan sees på som vanlige utfordringer og prosesser utbyggingen av en stor europavei kan by på.

Caset er valgt på bakgrunn av hendelsesforløpet planprosessen til ny E18 i Ås og Ski. Målet med oppgava og bruken av caset er å forstå mer av både prosessen og se på spesielle temaer eller interessegrupper caset belyser.

Det som kjennetegner dette caset er at det er et prosjekt som krysser fylkes- og kommunegrenser, noe som er tilfellet ved alle europaveier, og også riksveier.

Det er derimot ikke alle slike veier som går i gjennom denne type landskap med mye dyrket mark, men det er fremdeles slik at en vei på denne størrelsen uansett vil påvirke ulike

interesser. Det trenger ikke å være de samme interessene som i dette caset for at det skulle kunne sammenliknes med andre lignende veiutbygginger.

### **Intervju**

Bakgrunnen for at det er valgt å gjøre intervjuer i denne oppgava, er for å få erfaringene til informantene tydeligere frem enn hva et spørreskjema ville gitt. ”Mye informasjon er situasjonsbestemt, og et intervju er like mye en sosial situasjon som annen samhandling.

Forskeren kan derfor velge å skreddersy hvert intervju til informantens situasjon”

(Johannessen 2011). Da informantene i denne oppgava har ulike roller i prosessen oppgava undersøker, har det vært viktig å kunne *skreddersy* intervjuene til hvert av intervjuobjektene.

Askheim og Grenness har sammenføyet fordeler og ulemper ved denne type intervju i en tabell, hvor jeg har tatt med de punktene som er relevante for denne oppgava:

(Askheim&Grenness 2008 s.91)

Fordel	Ulempe
<ul style="list-style-type: none"><li>- Ikke gruppepress, individuell mening kommer frem.</li><li>- Mer konsentrert informant.</li><li>- Mer informasjon fra hver informant.</li><li>- Kan avdekke dypere holdninger.</li><li>- Enklere å improvisere eller tilpasse intervjuet til den enkelte informant.</li><li>- Kan avdekke mer sensitiv informasjon.</li><li>- Ingen krav til å samle mange innen bestemt målgruppe.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kostbare og tidkrevende å gjennomføre.</li><li>- Krevende for moderator (den som holder intervjuet).</li><li>- Komplisert analyse og fortolkning.</li></ul>

Intervju er altså benyttet i oppgava som en metode for å få bedre innsikt i hvordan en prosess fungerer i virkeligheten. De som er intervjuet har en rolle i kommune eller Statens vegvesen i forhold til E18 prosjektet i Ås og Ski kommune. Hensikten med å velge intervjuobjekter både fra Statens Vegvesen og kommunene var for å få en innsikt i hva både planmyndighet og tiltakshaver hadde av erfaringer.



Følgende er intervjuet:

- Planlegger, Ski Kommune (Informant 1)
- Ansatt ved E18 prosjektet, Statens Vegvesen (Informant 2)
- Tidligere planlegger i Ås Kommune, nå ansatt i Statens Vegvesen (Informant 3)
- To ansatte i Ås kommune ( Informant 4)
- Lokalpolitiker i Ås kommune (Informant 5)

De to ansatte i Ås kommune er satt opp som en informant da de ble intervjuet samtidig. Grunnen til at de var to var for å utfylle hverandre i forhold til bakgrunnsinformasjon vedrørende E18 prosjektet.

I prosessen med å finne intervjuobjekter, viste det seg at planleggeren i Ås Kommune som hadde ansvaret for E18 hadde byttet jobb. Ettersom vedkommende nå er ansatt i Statens Vegvesen, ble det gjort en vurdering av hvem som skulle intervjues. Det ble da avgjort at det i denne oppgaven hadde vært interessant å se hva en fagperson som både har jobbet med planen i kommunen og for staten har av synspunkter.

Det ble fremdeles viktig å få kommunens eget synspunkt på saken fra noen som fremdeles jobbet i kommunen, og som har vært med i prosessen rundt kommunedelplanen. To ansatte i Ås kommune med tilknytning til E18 prosjektet stilte seg da velvillig til dette.

Intervjuformen har vært som en samtale, eller et semistrukturert intervju. Dette fordi det gir informanten en større frihet til å svare fritt på spørsmålene, noe som kan gjøre at det blir lettere å få et videre spenn av informasjon. For å sørge for at jeg fikk svar på de spørsmålene jeg ønsket å få svar på, hadde jeg noen spørsmål som var styrende for samtalen. Disse spørsmålene var basert på temaene rundt problemstillingene i oppgava.

Samtalene/intervjuene ble tatt opp digitalt og deretter skrevet ned. Dette ble så sendt til de informantene som ønsket dette slik at de fikk muligheten til å rette opp eventuelle misforståelser. Videre er intervjuene tolket opp mot delproblemstillingene i et fortolkningskjema som ligger vedlagt til denne oppgave. For å unngå at informasjon ble mistet på veien fra samtalen til tolkning av delproblemstillingene, fikk de informantene som ønsket dette, tilsendt intervjuene skriftlig slik at dette kunne unngås.

Det ble etter hvert et behov for å se på mulighetene for å kunne intervju noen av lokalpolitikerne. Dette viste seg å bli en utfordring blant annet på grunn av tid, men det er intervjuet en politiker fra kommunestyret i Ås som har vært engasjert i E18- saken. Vedkommende er politiker fra et høyreorientert parti. Det er valgt å ta med synspunktene til denne politikeren til tross for at det kun er én politiker som er intervjuet. Det er valgt å ta med synspunktene til politikeren da det vurderes som interessant å se denne saken fra en annen vinkel enn kun fra fagpersonenes side.

### ***Litteraturstudie***

For å kunne svare på mine underproblemstillinger og selve hovedproblemstillingen, har en stor del av arbeidet bestått av litteraturstudie av forskjellig litteratur.

Litteraturen er funnet på internett, bibliotek, kommunenes arkiver, og gjennom ulike fagpersoner.

Det er benyttet ulike planteori og rapporter. Et dokumentstudie er også gjort av kommunedelplanene med tilhørende konsekvensutredning og planens høringsuttalelser. Dette er gjort for å kunne se på hva slags interessegrupper som blir berørt av den nye veien.

### ***Ferdig produkt***

Konklusjonen på oppgava er en oppsummerende del hvor jeg diskuterer og svarer på problemstillingene, på bakgrunn av det jeg har ervervet meg av kunnskap i arbeidet med denne oppgava. Hovedmålet med diskusjonen er å sette teorien opp mot empirien.

### ***Validitet***

I forhold til validiteten på informasjonen jeg velger å benytte meg av, har det vært viktig å benytte solide kilder.

Tekstkildene i denne oppgava er vurdert til å være valide. Det er blant annet benyttet rapporter fra NIBR (Norsk Institutt for By- og Regionforskning), NOU-er, Kommunal- og Moderniseringsdepartementet sine nettsider og ulike publikasjoner fra tidligere Miljøverndepartementet. Det er også benyttet fagbøker fra studiet på NMBU. Selv om kildene i utgangspunktet er vurdert til å være valide, har det vært viktig å lese tekstene med et *kritisk øye* for å sikre god validitet i oppgava.

Intervjuobjektene er fagpersoner med god kjennskap til E18-prosjektet. Det er viktig å ta med i vurderingen at disse personenes faglige meninger blant annet kan være farget av deres personlige meninger.

Det kan også hende at de har en tendens til å fremstille det de selv har vært med på å lage eller bestemme selv som fornuftig og godt, slik at de framstår som dyktige fagfolk.

Som nevnt er det ene intervjuobjektet en tidligere planlegger i Ås kommune, med ansvar for E18. Ettersom vedkommende nå er ansatt i Statens Vegvesen, på E18-prosjektet, kan dette være med på å farge vedkommende sine meninger og svar.

Da det kun er intervjuet en politiker, er det viktig å påse at det kommer tydelig frem i oppgaven at vedkommende sine meninger ikke nødvendigvis er representative med de andre lokalpolitikere i kommunene.

I dokumentstudiet av høringsuttalelsene til kommunedelplanen for ny E18, er det kun utdrag av høringsuttalelsene som er tatt med i et sammendrag som Statens Vegvesen har offentliggjort. Dette er nok blitt gjort slik at det skal være lettere for allmenheten å finne frem i alle uttalelsene, men det kan da være en viss fare for at detaljer kan være utelatt fra sammendraget. I dette tilfellet vurderer jeg Statens Vegvesen som en pålitelig kilde, og som fagetat vil antagelig ikke vinne noe på å snu seg unna viktige detaljer. Men det er mulig at dette kan vurderes som en svakhet.

### ***Etikk***

I all hovedsak handler etikk i denne oppgava om å ikke *jukse* i forskningen. Informasjonen som innhentes skal videreføres i den form den var ment, og det skal henvises til den riktige kilde ved innhenting av annenhåndsinformasjon.

Ved bruk av intervju som metode er det noen hensyn som er viktige å ta med i forhold til det etiske i arbeidet. Intervjuene ble tatt opp digitalt, noe informantene ble spurt om før intervjuene, slik at de hadde mulighet til å si nei. Lydfilene skal også slettes etter sensuren på oppgava har gått ut, slik at disse ikke kommer på avveie. Informantene har hatt muligheten til å motta en renskrevet versjon av intervjuet for å gi tilbakemelding på eventuelle misforståelser, noe som var viktig for informasjonskvaliteten som intervjuet ga. Informantene er anonymisert da det ikke er personene bak meningene som er det viktige i denne oppgava, men fagrollene de representerer organisasjonene de er ansatte i. Prosjektet er meldt inn til Personvernombudet.

## 2.1 Avgrensninger og forbehold

Denne oppgava tar ikke opp problematikken omkring tidsbruken i veiplanlegging. Dette er fordi det er gjort flere utredninger og rapporteringer på dette temaet. Den skal heller ikke ta for seg konkrete effektivitetstiltak, dog er det nødvendig at temaet effektivitet kommer opp, da det er vært mye fokus rettet mot nettopp dette. I denne oppgava er det kommunedelplanen for den nye veien i Ås og Ski som er fokusområdet. Reguleringsplanen som ble lagt ut til høring i januar 2014 vil derfor ikke bli tatt med her.

Det er ikke slik at alle veiprojekter møter på de samme utfordringene, det er og forskjell på hvilke utfordringer som kommer opp i de ulike kommunene innenfor samme veiprojekt. Denne oppgava tar for seg elementer ved statlig og kommunal styring ved planlegginga av et stort veiprojekt. Konklusjonen eller diskusjonen i slutten av dette dokumentet kan ikke nødvendigvis overføres til planlegging av alle typer veier. En fylkesvei vil muligens falle utenfor i forhold til denne oppgava. Derimot kan det være legitimt å overføre noe fra denne oppgava til andre, større prosjekter som er strategisk viktige for samfunnet - for eksempel innen transportplanlegging. Riksveier, europaveier og muligens jernbane, er typiske prosjekter hvor det kan trekkes paralleller til denne oppgava. Geografien og type område denne veien ligger i, trenger ikke ha så mye å si i forhold til overførbarheten til andre type prosjekter - men det er viktig å ta det med i vurderingen dersom det er aktuelt å overføre resultatene fra denne oppgava til et annet prosjekt.

## Kapittel 3, Teori

### 3.1 Sentrale begreper

Formålet med dette delkapittelet er å definere de mest sentrale begrepene i oppgava. Dette for å unngå misforståelser og tvetydigheter, og på den måten bidra til at innholdet i teksten blir riktig forstått.

#### ***Konseptvalgutredning***

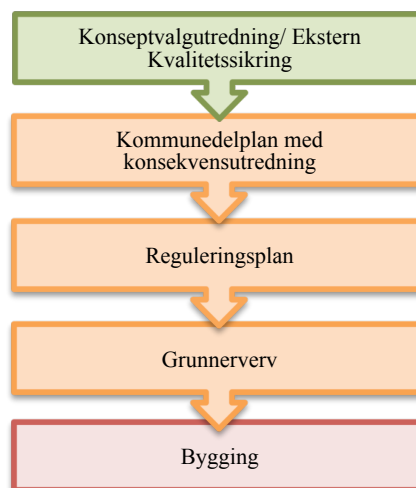
Ved veiprosjekter som har en antatt kostnadsramme på over 750 millioner kroner skal det foretas en konseptvalgutredning. Konseptvalgutredninger skal se på ulike måter å løse transportbehovet på. ”Med konsept menes den grunnleggende ideen eller overordnede systemløsningen for hvordan kartlagt behov skal dekkes”(StatensVegvesen 2006 s.28). Etter konseptvalgutredningen følger en kvalitetssikring, KS1, til sammen skal dette danne grunnlaget for om det skal settes i gang planlegging av en reguleringsplan eller kommunedelplan (Vegvesen.no 2013).

#### ***Kommunedelplan***

Kommunedelplanen kan utarbeides i medhold til Plan- og bygningslovens §11-2, 3.ledd.

”Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig” (Pbl 2008).

Figur 1 viser Statens Vegvesens fremvisning av kommunedelplanens plassering i planarbeidet fra konseptvalgutredning til ferdig vei.



Figur 1 Faser i vegplanlegging ( vegvesen.no 2013)

Kommunedelplanen utarbeides for et område, i denne oppgava er det området hvor det er planlagt en ny veitrasé. Konsekvensene av denne planen vurderes senere i en KU. Det er Statens vegvesen som utarbeider og kommunen som skal vedta planen i kommunestyret, da kommunen er planmyndighet. Ved vedtatt kommunedelplan kan reguleringsarbeidet starte. Vegmyndighetens adgang til å fremme kommunedelplaner blir tatt videre i kapittel 3.2.2

### ***Konsekvensutredning***

Plan- og bygningslovens §3-2 2.ledd sier at:

”For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn”(Pbl 2008).

En konsekvensutredning er en omfattende utredning av mulige positive eller negative utfall en plan kan ha på samfunn og miljø.

Statens Vegvesen har utarbeidet en håndbok for konsekvensanalyser, *Håndbok 140*. I utgangspunktet er denne håndboken utarbeidet for konsekvensanalyser på prosjektnivå, men noe av metodikken kan overføres til andre plannivå (StatensVegvesen 2006).

Konsekvensanalysen blir presentert sammen med planutkastet og er grunnlaget for det alternativet som er valgt i planen. I en konsekvensanalyse benyttes det en samfunnsøkonomisk analyse for å vurdere fordelene og ulempene ved et tiltak som dette. I den samfunnsøkonomiske analysen skilles det mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser.

Fagtemaene som kommer under prissatte konsekvenser er:

- Trafikant- og transportbrukernytte
- Operatørnytte
- Budsjettvirkning
- Trafikkulykker
- Støy og luftforurensning
- Restverdi
- Skattekostnad

Blant de ikke-prissatte er det disse fagtemaene som gjelder:

- Landskapsbilde/bybilde
- Nærmiljø og friluftsliv
- Naturmiljø
- Kulturmiljø
- Naturressurser

(StatensVegvesen 2006).

De prissatte konsekvensene regnes ut i kroner og øre i forhold til verdi, som hvor mye en trafikkulykke koster, hva vedlikeholdsutgiftene er og hvor mye tid bilisten sparer osv.

Prissatte konsekvensene skiller altså mellom nytte og kostnad.

De ikke-prissatte konsekvensene skiller mellom positiv og negativ konsekvens. Fagtemaene vurderes etter verdi, omfang og konsekvens.

”Med verdi menes en vurdering av hvor verdifullt et område eller miljø er. Med omfang menes en vurdering av hvilke endringer tiltaket antas å medføre for de ulike miljøene eller områdene, og graden av denne endringen. Med konsekvens menes en avveining mellom de fordeler og ulemper et definert tiltak vil medføre”

(StatensVegvesen 2006 s.136).

Resultatet av konsekvensanalysen skal danne grunnlaget for hvilken veitrasé som velges i den endelige planen.

Det er ikke gitt at det er det alternativet som har minst negativ konsekvens som velges, men det er heller ikke sikkert at det alternativet som kommer best ut i de prissatte konsekvensene blir valgt, dette er det opp til tiltakshaver å vurdere og begrunne.

Det kan stilles spørsmål til metoden å bedømme de ikke-prissatte konsekvensene i forhold til måten de prissatte konsekvensene regnes ut. De prissatte konsekvensene har faste rammer i forhold til verdi i dag og i fremtiden. Dette er tall det er mulig å sette to streker under. Det er derimot en større utfordring å gjøre det samme med de ikke-prissatte konsekvensene. Det finnes tall og utregninger for hvor mye en dødsulykke koster i kroner og øre, men det er ikke det samme for landskapsbildet.

Det er en fare for at de ulike fagtemaene innenfor den ikke-prissatte kategorien vil bli vurdert ulikt av en lokal innbygger og tiltakshaveren for planen. Det er temaer som på lokalt nivå hvor det kan vise seg at noen har subjektive meninger i forhold til konsekvensene. Dette må sees på som forståelig, hvis man bruker landskapsbildet som eksempel er overgangen fra å ikke ha noen vei, til at det skal bygges en ny vei, en stor forandring. Det er sannsynlig at det på lokalt nivå er mer kunnskap innenfor de ulike temaene.

### ***Statlig arealplan***

”Statlig arealplan brukes når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Statlig arealplan er en unntaksordning og skal brukes når det ikke forventes at den ordinære planleggingen vil gi det resultatet som staten kan godta. Ved behandlingen av slike planer overtar departementet kommunestyrets myndighet til å vedta plan”(Miljøverndepartementet 2009 s.19).

Plan og bygningslovens § 6-4, 2. ledd åpnes det for at staten selv kan ”utarbeide og vedta” en kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens §11 og 12 (Pbl 2008). Departementet kan da uavhengig av kommunens planer for det aktuelle området, bestemme og vedta innholdet i planen (Pedersen 2010).

Det er ikke bred erfaring i Norge med statlig arealplan ettersom lokaldemokratiet står sterkt. Ved en statlig arealplan er prosessen forholdsvis lik en kommunal plan, der forskjellen er den politiske behandlingen og vedtaksrunden.

### ***Effektivitet***

Effektivitet er et begrep som ofte kommer frem i diskusjonen sammen med veiplanlegging. Store Norske Leksikon definerer effektivitet med:

”Effektivitet, det å være effektiv, virkningsfull; det at noe virker etter plan, at utbyttet eller avkastningen er stor i forhold til innsatsen, særlig om arbeid og kapitalutstyr. Økt effektivitet av arbeid og maskinelt utstyr er målet for en omfattende forskning innen organisasjon og teknikk” (StoreNorskeLeksikon 2008).

Effektivitet handler altså om å få et større utbytte enn innsatsen som er lagt ned. I et tilfelle der en vei skal planlegges vil effektivitet være at utbyttet av den endelige veien er større enn



innsatsen som er lagt ned for å planlegge og bygge veien. Innsatsen kan for eksempel være tidsbruk, penger, naturressurser, konsekvenser for lokalmiljø, kulturmiljø, næringsliv osv.

Finans-, Kommunal og regional-, miljø- og samferdselsdepartementet ga i 2013 ut en rapport om effektivitet i planleggingen med tittelen *Effektivitet i planleggingen- raskere planlegging av store samferdselsprosjekter*. I denne rapporten benyttes effektivitet som et synonym med tidsbruk. Det er tidsbruken som skal kuttet ned (Finansdepartementet 2013).

Byggingen av en ny vei påvirker flere interesseområder og det er derfor viktig å huske på at effektivitet ikke nødvendigvis bare kan måles på en skala for tid, men må vurderes ut i fra flere faktorer. Det er også viktig å stille spørsmålet; hvem skal det være effektiv for? Naturmiljøet, lokalmiljøet, næringslivet, de som ferdes på veien, kulturmiljøet er alle faktorer som vil ha en ulik oppfatning av hva som er effektivitet i en slik prosess.

### ***Innsigelse***

Kommunens oppgave er å forvalte og planlegge kommunens arealer innenfor statlige og regionale myndigheters retningslinjer. Dersom kommunen velger å lage planer som ikke er i samsvar med de statlige og regionale retningslinjene, skal det komme en innsigelse på planen. Når det foreligger en innsigelse på en sak, er ikke lengere planen rettslig bindene (Miljøverndepartementet 2013). En innsigelse kan løses ved mekling, men dersom dette ikke går igjennom skal saken løses av Kommunal og moderniseringsdepartementet.

De som kan fremme innsigelse skal først og fremst sørge for at kommunene jobber mot de målene som er satt av staten. Det er derimot en forskjell på hva som er lokale forhold og hva som er tiltak som vil være med å påvirke de statlige og regionale retningslinjene. Det er ikke riktig å benytte innsigelse som en metode for å komme i dialog med kommunen om en plan, ”men kun dersom det er et klart og reelt grunnlag for innsigelse” (Miljøverndepartementet 2013). De som har innsigelsesrett er bestemt i plan- og bygningsloven §5-4:

”Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forlag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- og kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes”(Pbl 2008).

## 3.2 Teoretisk grunnlag

Formålet med dette delkapittelet er å gå igjennom ulike teori på området som skal være med på å belyse problemstillingene.

### 3.2.1 Lokal og sentral styring

I Norge har vi tre styringsnivåer; kommunal, regional og statlig, der disse styres av Plan- og bygningsloven innenfor arealplanlegging. I denne oppgava er det målsetningen å se på to ulike styringsnivåer, statlig og lokal, det er derfor viktig at de to ulike formene for styring blir sett opp mot hverandre. ”Effektive tiltak på tvers av styringsnivåene er vanskelig” (Naustadslid 1992). Det er altså en utfordring å sammenslå den overordna, statlige politikken med den lokale, kommunale politikken.

#### *Det lokale; kommunen*

Kommunene er ansvarlige for planleggingen og forvaltningen av arealene innenfor kommunens grenser. Plan- og bygningsloven gir bestemmelser om hvilke planer som skal utarbeides av kommunen (Miljøverndepartementet 2009). Planleggingen i kommunen er basert på egengodkjenning. Så lenge det ikke er noen innsigelser til planen trenger ikke kommunen noen videre godkjenning etter vedtak i kommunestyret. Naustadslid(1992) mener at jo mer selvstendig kommunen får anledning til å være, jo viktigere er det at staten har et tett samarbeid med kommunene. Et samarbeid hvor staten kan påvirke den kommunale planleggingen tidlig i prosessen.

Det er i kommunene den lokale kunnskapen befinner seg. Hvor går turstiene, er det noen spesielle viltråkk i området eller er det noen innsjøer som har stor betydning for dyrelivet? Dette er den type informasjon som man lettest kan hente inn fra de lokale kildene. Demokrati er ofte benyttet som argument for at de som bor i kommune skal ha rett til å bestemme over kommunens utvikling.

”Et lokalt selvstyre er regnet for å kunne være svært effektivt for man i små enheter har nærhet som et komparativt fortrinn, man fanger opp hvor skoen trykker og kan sette tiltak inn der det trengs. Gjennom kommunene skapes det nærhet mellom

beslutningstakere og befolkning og avgjørelser kan ta hensyn til lokale forutsetninger og behov” (Bjørnå 2005).

### ***Kommunalt Selvstyre?***

Selvstyre på lokalt nivå er en faktor som er viktig for det nasjonale demokratiet.

Kommunalt selvstyre, eller kommunal autonomi er basert på kommunens frihet.

”Frihetsverdien sier noe om hvorvidt lokalpolitikkerne i iverksetting av den statlige politikken skal kunne tilpasse denne til lokale forhold og at kommunen skal ta på seg oppgaver som ikke ved lov er lagt til andre organer”(Baldersheim 2005).

Lokalt selvstyre kan bidra til at det blir en bredere politisk diskusjon enn hva det blir på høyere, statlig nivå. Dette fordi det er mindre forhold innenfor den lokale politikken og dermed en større mulighet til å fokusere mer variert på flere områder.(Baldersheim 2005).

Det kommunale selvstyret har tre verdier; effektivitet, demokrati og autonomi (Baldersheim 2005). Disse verdiene trenger ikke være samkjørte, det som for eksempel er effektiv trenger ikke automatisk å være det mest demokratiske, og det som er mest riktig i forhold til lokal autonomi, kan være motstridene til det som er demokratisk for hele landet.

Det er kommunen som skal bedrive arealforvaltning. Denne forvaltningen er begrenset igjennom statlige retningslinjer og føringer som bl.a. *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. Det at staten legger retningslinjer for planleggingen er noe av grunnen til at begrepet kommunal autonomi må forstås noe løst. Kommunen står altså ikke helt fritt til å forvalte sine arealer totalt uavhengig av regionale og statlige føringer.

Synet på om lokalt selvstyre er negativt eller positivt har endret seg over tid. Jon Naustdalslid skrev i sitt NIBR-notat *Stat og lokal styring* fra 1990 at:

”Mangel på lokalt selvstyre har blitt trukket frem som forklaring på vanskelighetene ved å løse problemer i lokalsamfunnet. Sett i dette perspektivet er det interessant å observere at denne debatten nå viser tendenser til å bli snudd om: mangel på statlig styring av kommunene blir brukt som forklaring på problemene i lokalsamfunnet”(Naustdalslid 1990 s.3).

Endringene i synet på det lokale selvstyret kan ha en sammenheng med at kommunen etter hvert har fått mer selvstendighet, blant annet med egengodkjenning av planer.

### **Statlig nivå**

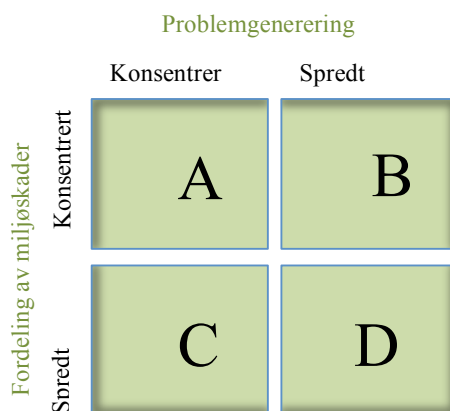
Det er statens ansvar å sette føringer og legge til rette for den ønskede utviklingen og forvaltningen av arealene i hele landet.

Etter Plan- og bygningsloven skal Kongen i statsråd utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Pbl 2008). Det åpnes og for at Kongen i Statsråd kan fremme statlige planretningslinjer for hele Norge eller for et avgrenset område. Det ansvarlige departementet, Kommunal og moderniseringsdepartementet, skal kontrollere om de satte forventningene og planretningslinjene blir fulgt opp - både i den regionale og den kommunale planleggingen. Fylkesmannen har blant annet som oppgave å følge opp kommunene i forhold til de statlige føringene som er satt, der innsigelse er verktøyet for å hindre en uønsket utvikling.

Anne Maren Aabøe skrev i 2012 en masteroppgave med tittelen *Statlig styring og det lokale selvstyret i arealplanlegging*. I denne oppgaven tar hun for seg blant annet innsigelsesinstuttet. Der kommer det frem at det partiet som styrer departementet har stor innvirkning på resultatet av en innsigelse, og om det lokale selvstyret blir hørt eller ikke. Det viste seg samtidig at det partiet som var representert i den aktuelle kommunen, ikke hadde denne sammenhengen (Aabøe 2012).

### **Utfordringer med flere nivåer**

Grensene mellom kommunene, fylkene og landene er ikke fysiske barrierer hvor noe slutter og noe annet starter. I *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem* diskuterer Naustadslid problemet med at miljøproblemer som forurensing verken ser kommunegrenser eller landegrenser. Det er en utfordring at tiltak for å minske de miljømessige utfordringene skal foregå på kommunalt nivå, når det er nasjonalt og kanskje internasjonalt man merker skadene.



Figur 2, Typer miljøproblem, fra *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem*- ( Naustadslid 1992 s.41)

Figur 2 over er lånt fra Naustadslid sitt notat og illustrerer ulike typer miljøproblem, hvor problemene lages og hvor de påvirker.

- **A** Tilsvarende et lokalt problem, hvor både årsak og virkning er innenfor en kommune eller et avgrenset område.
- **B** Er der årsaken stammer fra flere kommuner i et område, men virkningen ender opp i en annen kommune som ikke står for forurensingen.
- **C** Representerer tilfellene hvor årsaken er generert lokalt, men virkningen fordeler seg i et område lagt utenfor kommunen.
- **D** ”Omfatter de typiske kollektive problema”. Her er det både årsaken spredt og konsekvensene går utover *alle* (Naustadslid 1992 s.41-42).

Naustadslid forklarer at kommuner vil være ”mest motivert for å engasjere seg i problemer som kan plasseres i A eller B” i tabell 2 (Naustadslid 1992). Det kan være at kommunen ser mest nytte i å bruke ressurser på tiltak som kommer deres egne innbyggere til gode.

En utfordring er også at staten innehar flere enn én rolle, hvor flere av rollene har konkurrerende interesser (Naustadslid 1992). Er det slik at det er lettere for den lokale styringa å samordne politikken enn det er for den sentrale styringa? ”Det er en klar tendens til at manglende evne til samordning av offentlig politikk på sentralt hold blir forsøkt rettet opp ved å delegere myndighet nedover i systemet og stille større krav til samordning på lavere nivå” (Naustadslid 1992, s22).

Naustadslid(1990) kommenterer i *Stat og lokal styring* at utfordringene rundt styringsproblemene i de ulike styringsnivåene og sektorene i stor grad handler om problemer med samordning.

Dersom det er en konflikt i et planarbeid som gjør at arbeidet stopper opp, eller at den tar en annen retning enn hva som er ønsket, kan staten gripe inn og utføre arbeidet med en statlig arealplan. Signy Vabo reflekterer i prosjektbeskrivelsen til prosjektet *demokratisk styring i et flernivå-system* om forholdet mellom behovet for grad av styring i forhold til grad av konflikt. ”Når konfliktpotensialet er stort øker behovet for et nasjonalt ståsted. Det er derfor grunn til å anta at jo mindre konflikt, desto `mildere` styringsvirkemidler vil være i bruk og jo høyere vil måloppnåelsen være” (Vabo 2007). Dersom det er mer likhet mellom kommunens målsetning for de lokale forholdene og statens føringer for arealbruk og fremtidig utvikling kan det, i

følge Vabo(2007) sin teori, føre til at det ikke blir et behov for sterkere styring av planleggingen og det vil bli en bedre måloppnåelse.

### ***Er det ene alternativet automatisk bedre enn det andre?***

Er det bra at lokalnivået har fått mye positiv tiltro? Mark Purcell (2006), er skeptisk til at lokalnivået er blitt å foretrekke i forhold til andre nivåer. En angivelig større grad av demokrati er bakgrunnen for at lokalnivået ofte er blitt foretrukket. Purcell mener derimot at dersom vi tilgodeser de lokale meningene fremfor de statlige, er det like stor sjanse for at demokratiet blir nedprioritert som det er sjanse for at demokratiet blir prioritert. En for stor tro på lokal planlegging og styring i forhold til mer overordnet planlegging og styring, kan føre til at meningen til *de fleste* blir undervurdert i forhold til meningen til *de*, i forhold, *få* lokale (Purcell 2006).

Det er viktig å vurdere hva slags nivå man skal planlegge etter hva slags type plan som skal lages, det ene er ikke nødvendigvis automatisk bedre egnet enn det andre. Dette kan kobles opp mot det Naustadslid skriver om miljøproblemer og nivåer. Kommuner kan ha en tendens til å være mest motivert til å prioritere og engasjere seg i de problemene som rammer lokalt, dette kan gjøre at de problemene som rammer på et høyere nivå, kan bli nedprioritert.

Lobbyisme kan og ses på som en faktor hvor meningene til de få blir prioritert fremfor meningene til de mange. Lobbyisme foregår både ved kommunalt, regionalt og statlig nivå, og det er og benyttet i instanser som NATO, FN og EU. Ved lobbyisme, i for eksempel Stortinget, forsøker lobbyistene å påvirke stortingsrepresentantene med gode argumenter om saker som skal behandles i Stortinget. Det er ulike meninger om temaet lobbyisme,

”noen mener det er en demokratisk og viktig måte å veilede stortingsrepresentantene på i det vanskelige og uoversiktlige arbeidet. Andre frykter at vi kan få en udemokratisk situasjon hvor bare de rike og mektige, som har råd til å leie inn profesjonelle lobbyister, vil bli hørt”(Stortinget.no 2011).

Dette viser at det både på statlig og lokalt nivå er faktorer som potensielt kan bidra til at meningene til de få kommer fremfor flertallets meninger.

### ***Subsidiaritetsprinsippet***

Subsidiaritetsprinsippet er et prinsipp EU benytter for å avgjøre på hvilket nivå beslutningsmyndigheten skal ligge på. Prinsippet er i utgangspunktet et prinsipp som stammer

fra den katolske kirke. I Norge kalles prinsippet også nærhetsprinsippet. Dette er fordi ”prinsippet krever at beslutninger bør tas så nært de berørte parter som mulig” (Ulfstein&Føllesdal 2012).

Dersom det er slik at den eneste måten å nå målet med den gitte beslutningen er at den tas på et mer sentralt nivå, skal dette i følge prinsippet gjøres. Bakgrunnen til at de ulike landene som er medlem av EU startet å benytte subsidiaritetsprinsippet, var for å sikre at det ikke ble unødig maktoverføring fra medlemslandene og over til EU. Samtidig som det sentralt i EU er en mulighet for å sikre måloppnåelse (Ulfstein&Føllesdal 2012). Mangel på kunnskap kan være et eksempel på noe som kan hindre måloppnåelse på lavere nivå.

### ***Hva er kommunens egeninteresse i den nye planen? Principal agent-teori***

Har kommunen og staten den samme interessen av det nye tiltaket, for eksempel en ny motorvei?

Et Principal agent-forhold er der hvor en part utfører noe på vegne av en annen part (Naustadslid 1992). I dette tilfellet er det staten eller samfunnet som er principalen og kommunen som er agenten. Det er to faktorer som må være tilstede for at et underordnet organ skal oppfylle målsetningene til et overordnet organ. Det ene er ressurser eller mulighet til å utføre det som må til for å nå målet, det andre er egeninteressen det underordnede organet har i det målet som skal oppnås. Dersom kommunene og staten har ulike mål i forhold til hva de ønsker å få ut av ny vei, det vil si ulik egeninteresse, kan dette bidra til konflikter. Slike motstridene mål kan ha en sammenheng med at både principalen og agenten er opptatt av egen vinning, få dekket sine behov med den nye veien.

En utfordring i et slikt principal agent- forhold er igjen at staten som principal ikke er *ett hode* med én mening eller fokusområde. ”Staten fungerer ikke som en samordnet aktør, men som flere aktører med delvis konkurrerende interesser” (Naustadslid 1992 s.19). Eksempler på konkurrerende interesser i planleggingen av store europaveiprosjekter kan være målsetting for mindre nedbygging av dyrket mark på den ene siden, mens på den andre siden, er mål om veier som bidrar til bedre fremkommelighet og innsparinger på tid og kostnader for bilisten - og spesielt for lastebilnæringen. Bedre og større veier krever store arealer, og ofte også jordbruksarealer som kan gi konkurrerende interesser innad i staten.



### ***Samarbeidene planlegging***

Det er bestemt ved lov at det skal være et opplegg for medvirkning i planprosessen, der dette skal være med i planprogrammet for den gjeldende planen. Det er planens tiltakshavere som har ansvaret for medvirkningen, men kommunen skal følge opp og sørge for at det er kravet oppfylles. "Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private"(Pbl 2008 §5-1).

Kravet om medvirkning skal bidra til at de som blir berørt av den nye planen får mulighet til å være med i og påvirke planprosessen. Tore Sager mener at medvirkningen skal være noe mer enn at man får si sin mening i et offentlig møte, det bør være en toveis-kommunikasjon som inkluderer tiltakshaver, interessegruppene og de berørte parter av planen. "Lokalbefolkningen kan ha viktige synspunkt innen hver av planfasene"(Sager 1991 s.146).

Sager diskuterer elementer som sees på som konsekvenser som den åpne prosessen bærer med seg. Han trekker frem at denne typen planlegging berører mange ulike gruppers interesser og meninger. En åpen prosess hvor det er lagt til rette for medvirkning i planprosessen, vil ikke automatisk fjerne interessekonfliktene. Det denne prosessen derimot kan gjøre er å "føre til at løsningene som til slutt velges, ivaretas flest mulig hensyn. Samtidig vil de berørte partene lettere forstå hvorfor løsningen velges og dermed lettere godta resultatet, selv om egne interesser ikke blir imøtekommet" (Sager 1991 s.154).

Det er mye fokus på at planprosessene tar lang tid. En kan tenke at ved å kutte ut den åpne medvirkningsprosessen, vil planprosessen gå fortere og tid spares. Men, det er ikke noe automatikk i at mindre medvirkning betyr kortere planprosess. Er det kontroversielle avgjørelser som blir gjort, er det mulig at en slik plan vil møte stor motstand. Sager trekker frem flere faktorer, i tillegg til tid, som bakgrunn for at det er viktig at andre enn fagfolk og politikere deltar i medvirkningen. Blant de forholdene Sager nevner, bør spesielt disse trekkes frem:

- Økt samfunnskunnskap og politiske ferdigheter
- Bedre beslutningsgrunnlag for de folkevalgte
- Bedre planprosesser og planer
- Økt samfunnsengasjement og følelse av politisk kompetanse
- Et levende folkestyre (Sager 1991 s.155)

Det å ha en åpen prosess kan også føre til at det blir mindre konflikter blant grupper som lokalbefolkningen og interessegrupper, men også innad i den offentlige forvaltningen. En åpen planprosess tidlig i fasen er viktig, der alle offentlige aktører i tillegg til andre relevante grupper som blir berørt av det nye prosjektet bør tas med. Dette kan bidra til at det allerede i behovsanalysen fanges opp "alle relevante gruppers behov"(Næss 2004 s.34). I *Concept rapport* nummer 9 *Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter* fra 2004, trekkes det frem at det har vært en tendens til mangel på nettopp åpenhet i prosessen. Særlig ved planleggingen av store investeringsprosjekter som infrastruktur til transport, har det i følge rapporten vært konflikter i forhold til mangel på evne til å ta hensyn til interessegruppene og deres behov med i planleggingen. Rapporten trekker frem at dette kan være på grunn av en for lukket prosess tidlig i prosjektets fase (Næss 2004).

Det er ifølge Tore Sager ikke hensiktsmessig å kun måle effektivitet i tidsbruk. Kvaliteten av den planen som er lagt frem er også svært viktig. Hvem går den utover og hvem tar den hensyn til? Er planen realiserbar, er det variabler som er viktige i forhold til offentlig planlegging? "Effektivitet og demokrati, kostnad og kvalitet er dimensjoner som må veies opp mot hverandre" (Sager 1991 s.155).

Selv om medvirkning er pålagt igjennom Plan- og bygningsloven for å sikre en demokratisk prosess for alle, er det ikke sikkert at det er det som skjer i alle prosjekter. "Først og fremst er det de ressurssterke som møter opp og får en ny mulighet til å hevde og eventuelt få gjennomslag for sine interesser" (Sager 1991 s.156).

Medvirkning er en lovbestemt del av planprosessen, det vil si at det skal legges opp til medvirkning uavhengig av om det er statlig eller kommunal arealplan. Spørsmålet kan derimot være i hvilken grad resultatene av medvirkningen blir tatt hensyn i det videre planarbeid - dette er det ikke noen lovbestemte føringer for. I intervjudelen senere i oppgava, vil det vises hva de ulike fagpersoner og politikeren som ble intervjuet mener om dette.

### ***Toppstyrt eller bunnstyrt?***

Om planlegging av arealene skal styres fra toppen eller fra bunnen, er i denne oppgava et spørsmål som automatisk kommer opp. *Top-down* eller *bottom-up*? Planlegging som er styrt ovenfra og ned, er der hvor staten gir retningslinjer, vedtar lover og kontrollerer det som skjer på lavere nivå. Den planleggingen som er styrt nedenfra og opp er der de lokale kan bidra i

planprosessen, igjennom medvirkning eller samarbeidende planlegging, slikt som nevnt over. Plansystemet i Norge er styrt ovenfra ved at staten legger føringer og retningslinjer, samt lager lover for arealplanleggingen. Fylkesmannen skal blant annet kontrollere at kommunen følger disse statlige styringsdokumentene. Kravet om medvirkning bidrar til at plansystemet i Norge også kan karakteriseres som bunnstyrt. Jon Naustadslid trekker frem at det kan være rasjonelt med et større fokus på å samarbeide mellom styringsnivåene enn at staten overstyrer kommunene (Naustadslid 1992).

### **3.2.2 Planlegging av vei**

Statens Vegvesen har ansvaret for planlegging og forvaltning av riks- og fylkesveier i hele Norge. Det er Vegdirektoratet som er veimyndighet ved riksveier og europaveier og fylkeskommunen som er veimyndighet ved fylkesveier (StatensVegvesen 2008). Statens Vegvesen har igjennom Plan- og bygningslovens §3-7 3. Ledd, myndighet til å utarbeide plan i kommunens areal.

”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” (Pbl 2008).

#### ***Veiplanleggingens overgang fra Veglova til Plan- og bygningsloven.***

I 1989 gikk veiplanleggingen fra å være hjemlet i Veglova, over til å være hjemlet i Plan- og bygningsloven. I Odelstingsproposisjon nr. 51, 1987-1988 – *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering*, begrunnes dette skiftet.

Skiftet fra Veglova til Plan- og bygningsloven ”innebærer at det særskilte vegplansystemet etter vegloven med forskrifter faller bort. Veimyndighetene skal fortsatt stå for det praktiske arbeidet med planlegging av fylkes- og riksveger” (Miljøverndepartementet 1988 s.14). Med dette skiftet fikk veimyndighetene hjemmel i lov til å ”utarbeide og fremme forslag til oversiktsplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner” (Pedersen 2010 s.355). Kommunen som planmyndighet skulle deretter ha vedtagelseskompetansen. Et alternativ til dette vil være at det, som forklart tidligere, fremmes en statlig arealplan.

Bakgrunnen for at veiplanlegging nå skulle gjøres etter Plan- og bygningsloven, var for at veiplanlegging skulle ses mer i sammenheng med den øvrige arealplanleggingen. ”Ved å inkorporere planlegging av veger i dette systemet fullt ut, vil det imidlertid etter Departementets mening sikres at fastlegging av vegtraseer i enda sterkere grad ses i sammenheng med øvrig arealdisponering”(Miljøverndepartementet 1988 s.22).

I det videre arbeid for å samordne arealplanlegging og veiplanlegging, ble det i 1993 vedtatt *Rikspolitiske retningslinjer for en samordnet areal- og transportplanlegging*. ”Hensikten med retningslinjene er å få til en bedre samordning av arealplanlegging og transportplanlegging både i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer”(Pedersen 2010 s.136).

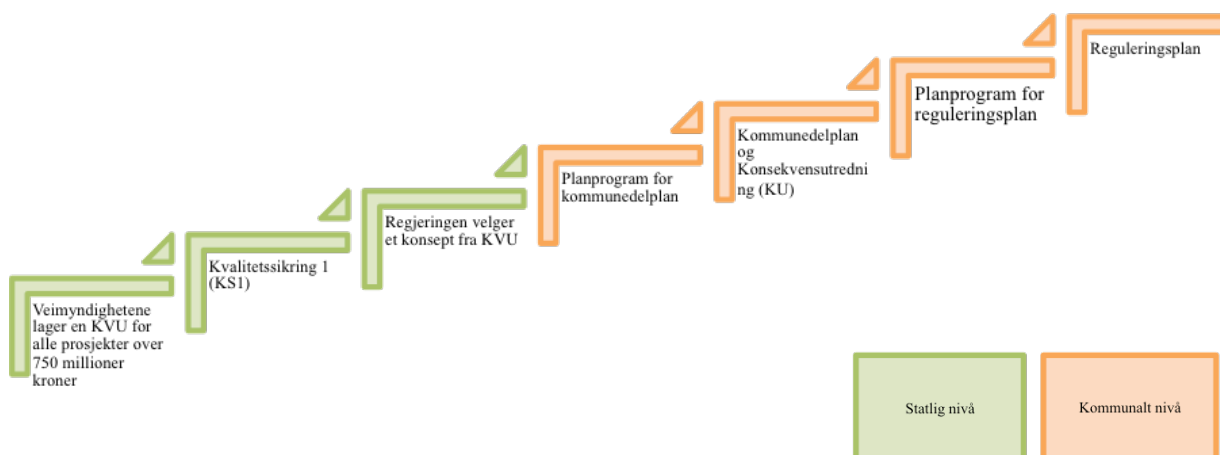
Når veimyndighetene planlegger en vei, må de følge de samme saksbehandlingsreglene som når kommunen selv planlegger. Ut ifra hvilken plantype som fremmes, skal riktig saksgang følges. §3-7 4. ledd i Plan- og bygningsloven lyder som følger: ”For planleggingen gjelder for øvrig de vanlige regler om behandling og rettsvirkning av vedkommende plantype”(Pbl 2008).

### ***Hva er samordnet areal- og transportplanlegging?***

Med planlegging av vei under plan og bygningsloven skulle det bli en mer samordnet planlegging. Med dette menes det at utbygging av veier, boligområder og næringsområder skulle sees i sammenheng, slik at det blir mindre behov for transport og mer komplette og effektive løsninger.

Det ble i 1993 gitt rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging. ”Hensikten med retningslinjene er å oppnå en bedre samordning av arealplanlegging og transportplanlegging både i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer” (Miljøverndepartementet 1993). Dette handler om å fortette og bygge mer konsentrert, slik at det blir kortere avstander til ulike reisemål. På denne måten blir det et bedre befolkningsgrunnlag for kollektivtransporten ved togstasjoner og busstoppesteder, slik at behovet for biltransport blir mindre. Ved kapasitetsproblemer på en vei skal det ikke, i følge retningslinjene, være en automatikk i at veien skal utvides - men det skal undersøkes andre alternativer for å løse problemet. Dette kan for eksempel være bedre kollektivtilbud.

## Kommunens rolle i veiplanlegging



Figur 3, de statlige og kommunale oppgavene i veiplanlegging.

Som figur 3 viser så er den første delen av en veiplanprosess statlig. Kommunen kommer offisielt inn i prosessen først når det skal lages og vedtas et planprogram for en ny kommunedelplan vedrørende ny vei. Det er Statens Vegvesen som planlegger landets veier utenom de kommunale veiene. Hvordan veien skal utformes er fastsatt i standarder og håndbøker. Det er derimot kommunene som er vedtaksmyndighet for veien som planlegges og det er derfor kommunen skal vedta planprogrammer, kommunedelplan og reguleringsplan.

Det er Vegdirektoratet, og i noen tilfeller, Samferdselsdepartementet som avgjør hvilken dimensjoneringsklasse det skal planlegges med i et veiprojekt. Statens Vegvesen har gitt ut en *Håndbok for veg- og gateutforming, Håndbok 017*, som inneholder de ulike alternativene for veitype (StatensVegvesen 2008). Det er politiske og strategiske føringer som legger rammene for hvilke deler av veinettet som skal bygges ut og hvilke rammer disse utbyggingene skal gjøres etter. I norsk transportpolitikk er det Nasjonal Transportplan (NTP) som angir hovedtrekkene (StatensVegvesen 2008).

Når det skal planlegges en ny vei som Statens Vegvesen har ansvar for, er det de som er tiltakshaver for prosjektet. Vegvesenet har da ansvaret for å utarbeide planene, men det er kommunen som er ansvarlig planmyndighet og skal vedta planene etter Plan- og bygningslovens bestemmelser.

### 3.2.3 Planlegging i resten av Skandinavia

Skiller arealplanleggingen og veiplanleggingen i de andre skandinaviske landene seg fra slik det gjøres i Norge? Dette delkapittelet skal kort gjennomgå hva som er praksis i Danmark og Sverige.

#### *Arealplanlegging i Danmark*

Det danske plansystemet er delt inn i 3 hovednivåer; landsplanlegging, regional planlegging og kommunal planlegging. I 2007 kom det en kommunereform hvor det gamle systemet med amter ble byttet ut med 5 regionråd. ”Planloven fordeler ansvaret for planlægningen i Danmark mellem miljøministeren, 5 regionsråd og 98 kommunalbestyrelser” (Miljøministeriet 2013).

På statlig nivå skal det utarbeides retningslinjer og visjoner for hvordan utviklingen av planleggingen i landet skal være. Miljøministeriet lager hvert fjerde år en oversikt over hvilke statlige interesser som kommuner og regioner skal ta hensyn til.

Miljøministeriet har en institusjon underlagt seg som heter *Naturstyrelsen*. Naturstyrelsen skal følge opp regjeringens politikk innenfor natur og miljø. Det er Naturstyrelsen sin oppgave å følge opp og gi innsigelse til kommunale forslag til planer som ikke er i henhold med de overordnede statlige interessene (Miljøministeriet 2013).

På regionsnivå skal det utvikles strategier for at kommunens planlegging skal være i sammenheng med statens interesser. ”De regionale utviklingsplanene er ikke det samme som amtenes tidligere konkrete regionplaner, med bestemmelser på kartet, men de er mer overordnede strategiske planer, som trekker frem noen retningslinjer, som kommunen skal følge i deres planlegging” (Miljøministeriet 2013).

Slik som i Norge, er det kommunene som skal planlegge arealene igjennom langsiktige kommuneplaner. Disse kommuneplanene skal suppleres med en planstrategi for de neste fire årene, som skal si noe om utviklingen i kommunens planlegging. Dette er ett av flere likhetstrekk til det norske systemet. Kommunedelplanen legges også her ut på offentlig høring, og det er i denne perioden eventuelle innsigelser og innspill til planen kommer inn.

Kommunen har et ansvar for å følge de statlige retningslinjene, ellers kan de risikere at planen får en innsigelse slik at den må endres (Miljøministeriet 2013).

### ***Veiplanlegging i Danmark***

I Danmark er veiplanlegging underlagt Vejloven og Transportministeriet.

§ 26. “Vejbestyrelserne udarbejder under hensyntagen til den øvrige planlægning i området planer for de anlæg af nye veje, større forlægning af bestående veje og andre større anlægsarbejder, herunder væsentlige ændringer i tværprofilet, der efterhånden tænkes udført på deres vejnet” (Transportministeriet 2009).

Norge og Danmark har mange likheter i plansystemet der kommunen er planmyndighet, Transportministeriet og Vejdirektoratet (Samferdselsdepartementet og Veidirektoratet) er statlig myndighet som avgjør om det skal bevilges penger til en ny vei (Miljøministeriet 2013). Det er da ulike aspekter ved veiplanlegging som reguleres etter veiloven og planloven. Veiloven regulerer det veifaglige og planloven regulerer det planfaglige.

### ***Arealplanlegging i Sverige***

Svensk planlegging har og 3 nivåer, nasjonal, regional og kommunal. Det er plan- og bygglagen som hjemler svensk arealplanlegging. ”Viktige overordnede prinsipper fremgår av miljøbalken, som er en lov for samordnet økologisk forvaltning av naturressursene” (Miljøverndepartementet 2007).

På statlig nivå er det regjeringen eller sektormyndighetene som setter retningslinjene for hvilke tiltak som skal gjøres rundt om i landet. Regjeringen kan ved behov pålegge kommuner om å danne et regionalt planorgan for samarbeid på tvers av kommunene (Boverket 2013).

Länsstyrelsen (i Norge; fylkesmannen) er de som skal sørge for at de ulike kommunene følger de statlige retningslinjene i den kommunale planleggingen. Gjennom dialog og rådgivning til kommunene skal länsstyrelsen ivareta viktige samfunnsinteresser. Dersom kommunen ikke følger de statlige retningslinjene kan länsstyrelsen endre planen. Det er også mulighet for at länsstyrelsen overprøver planen. Planen skal oppheves dersom den ikke ivaretar ”viktige statlige og regionale interesser, helse og sikkerhet eller normer for miljøkvalitet” (Miljøverndepartementet 2007).

Det er kommunene i Sverige som innehar ”den generelle plankompetansen” (Miljøverndepartementet 2007). I kommunene skal det lages en strategisk oversiktsplan med delplaner, i tillegg til disse utarbeides det detaljplaner for tiltak som har ”en viss størrelse eller med betydelig virkning” (Miljøverndepartementet 2007). Oversiktsplanen har ikke noen rettslig virkning, men det er mulig for kommunen å sette områdebestemmelser, på viktige områder, som er bindene.

Dersom private som er direkte rammet av en plan vil klage, er det länsstyrelsen som behandler klagen. Dersom det ikke blir enighet, kan klagen i noen tilfeller tas videre til regjeringsnivå, der blant annet Boverket kan avgi en uttalelse til planen og klagen før det avgjøres (Miljøverndepartementet 2007).

### ***Veiplanlegging i Sverige***

Hvilke veier som skal bygges, og når det skal bygges bestemmes i Sverige av *Trafikverket* som får bevilget penger til vei av staten.

“Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna”(Trafikverket 2014). Det er Væglagen som regulerer den fysiske planleggingen av veiene, men dette skal samordnes med planlegging etter Plan- og bygglagen (*Boverket 2013*).

### ***Oppsummering, planlegging i Skandinavia***

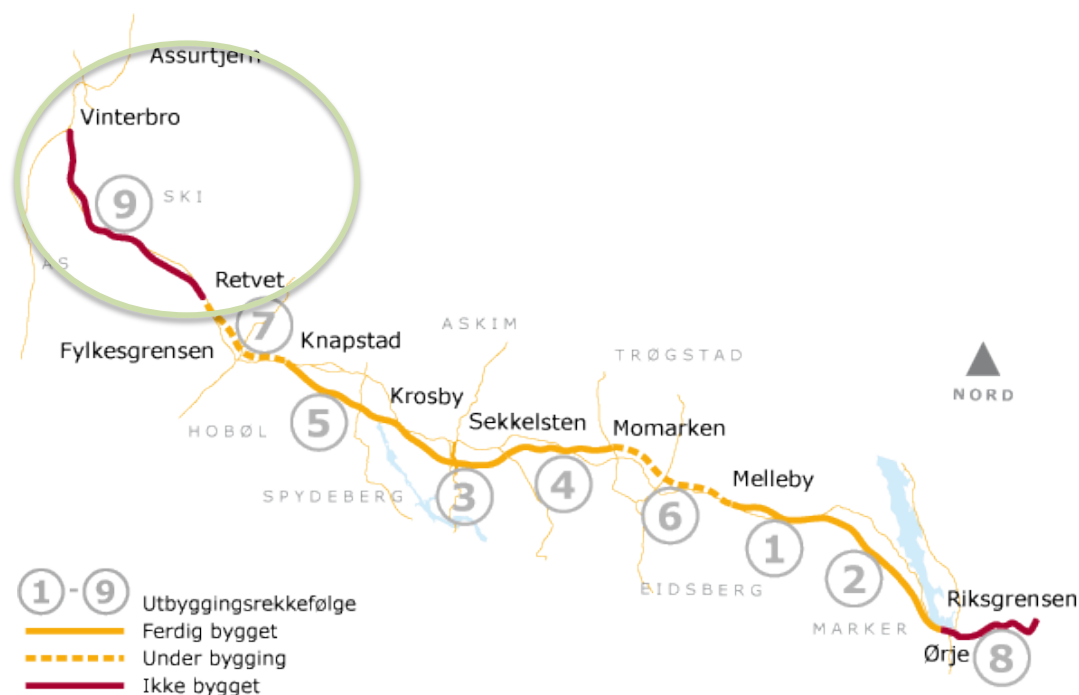
De tre landene har alle forholdsvis lik struktur i plansystemet. Et statlig nivå som setter retningslinjer for en ønsket utvikling, et regionalt nivå som skal sørge for at kommunene jobber i riktig retning i forhold til de statlige retningslinjene og et kommunalt nivå som forvalter og planlegger arealene i de ulike kommunene.

Veiplanlegging i Norge og Danmark er veldig likt, der det er kommunen som er planmyndighet og det på statlig nivå avgjøres at det skal bygges en ny vei eller ikke. Sverige skiller seg her ut ved at det er Trafikverket som får bevilget penger av staten og avgjør hvilke veiprojekter som skal prioriteres. Planleggingen skal i alle tre land, på litt ulik måte, gjøres etter en planlov, men den fysiske utformingen av veien skal gjøres etter gjeldene veilov i for de tre landene.



## Kapittel 4

### 4.1 Introduksjon til case-studiet



Figur 4, Alle parsellene, E18 Ørje- Vinterbro (vegvesen.no 2012)

Caseområdet, parsell 9, er i figur 4 over sirklet inn. Parsell 9 går fra Retvet i Ski kommune til Vinterbro i Ås kommune og er en del av E18 Ørje – Vinterbro prosjektet. På prosjektets hjemmesider på vegvesen.no informeres det om at;

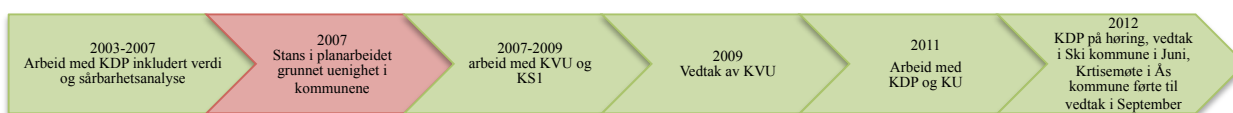
“E18 gjennom Østfold er en av hovedferdselsårene mellom Norge og Sverige og inngår i *det Nordiske triangel* Oslo-Stockholm-København. Opp mot 25% av all godstransport på veg mellom Norge og utlandet går over E18. E18 betjener også det mesteparten av person- og godstransporten som skal til eller fra indre Østfold” (Vegvesen.no 2012c).

Det ble vedtatt i Stortinget i 2000 at en ny E18 igjennom Østfold skulle være en del av Østfoldpakka (Vegvesen.no 2012c). Det kom da klart frem at den nye veien mellom Eidsberg og Vinterbro skulle være en firefelts vei istedenfor tofelts som det var den gangen.

”Hensikten med å bygge ny E18 er å etablere ny motorveg for tungtrafikk og fjerntrafikk som legges utenom tettstedene. Det er et mål å oppnå bedre trafikksikkerhet, spesielt en reduksjon i de mange alvorlige møteulykkene”(Vegvesen.no 2014). Fokuset på transporten mellom Stockholm og Oslo, som går på denne veien, er også benyttet som et sterkt og viktig argument.

Osloregionen utarbeidet i 2008 en areal- og transportstrategi for Osloregionen, som inkluderer Ås og Ski. I denne strategien er en av de overordnede målene at ”transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle med lavest mulig behov for biltransport” (Osloregionen 2008). Utbyggingen av en ny vei, kan skape mer effektiv transport, men utbyggingen er ikke forenelig med målet om lavest mulig behov for biltransport, da dette legger til rette for mer biltransport.

#### 4.1.1 Planprosessen i Ås og Ski



I 2000 vedtok Stortinget Østfoldpakka, i denne *pakka* inngikk ”utbyggingen av ny E18 gjennom Østfold og til Vinterbro” (StatensVegvesen 2012). I 2003 ble det satt i gang et arbeide med Kommunedelplan, og verdi- og sikkerhetsanalyse. I 2007 ble det full stopp i dette arbeidet, da det var stor uenighet mellom kommunene om konseptvalgutredning for planområdet.

Arbeidet med Planprogram for den nye kommunedelplanen ble på nytt satt i gang i 2009. Planprogrammet ble vedtatt i kommunestyret i Ski og Ås i Februar 2011. Det var da veldig viktig at kommunedelplanen kunne bli vedtatt i begge kommunene ”tidlig høst 2012 for at strekningen Akershus grense – Vinterbro skulle kunne inngå i rullering av Nasjonal transportplan for perioden 2013 – 2024” (StatensVegvesen 2012).

##### ***Kreativ prosess***

I startfasen av arbeidet med kommunedelplanen gjennomførte Statens Vegvesen og konsulentfirmaet Asplan Viak en kreativ prosess for å sikre en bred medvirkningsprosess (StatensVegvesen 2012).

Den kreative fasen hadde tre delfaser

Fase 1: Finne utfordringspunkter innenfor planområdet

Fase 2: Finne mange alternative traséer – ideinnsamling

Fase 3: Idevurdering – grovsiling

(StatensVegvesen 2011).

I første fase var det fokus på å finne ut hvilke utfordringer som fantes innenfor planområdet. I denne fasen var det Ski og Ås kommune, Statens Vegvesen og Asplan Viak som deltok .

Det var i Fase 2 hvor det ble invitert til åpent møte i både Ås og Ski kommune, slik at de som var interessert i dette kunne bidra med sine synspunkter og idéer til ny trasé. Det var også et *kreativt workshop* hvor representanter fra de berørte kommunene, Statens Vegvesen og Asplan Viak jobbet for å komme med idéer til trasé. Det ble til sammen 135 alternativer i hele fase 2 (StatensVegvesen 2011).

I fase 3 jobbet kommunene, i samarbeid med Statens Vegvesen og Asplan Viak, med grovsilingen av de 135 alternativene og endte til slutt opp med 12 ulike veilinjer. Fase 1-3 er det Statens Vegvesen i sin rapport kaller ”trinn 1”, trinn 2 og 3 bestod av arbeid med å lage 5 ulike korridorer en videre siling fra kreativ fase. Disse skulle være med i det videre arbeidet med kommunedelplanen. I trinn 2 og 3 var det Vegvesenet og Asplan Viak som deltok. Kommunedelplanene var ute til offentlig høring i begge kommunene i perioden Februar til April i 2012. Varsel om innsigelse på planen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, førte til runder med mekling. Etter dette var planene klar for vedtak i de to kommunestyrene.

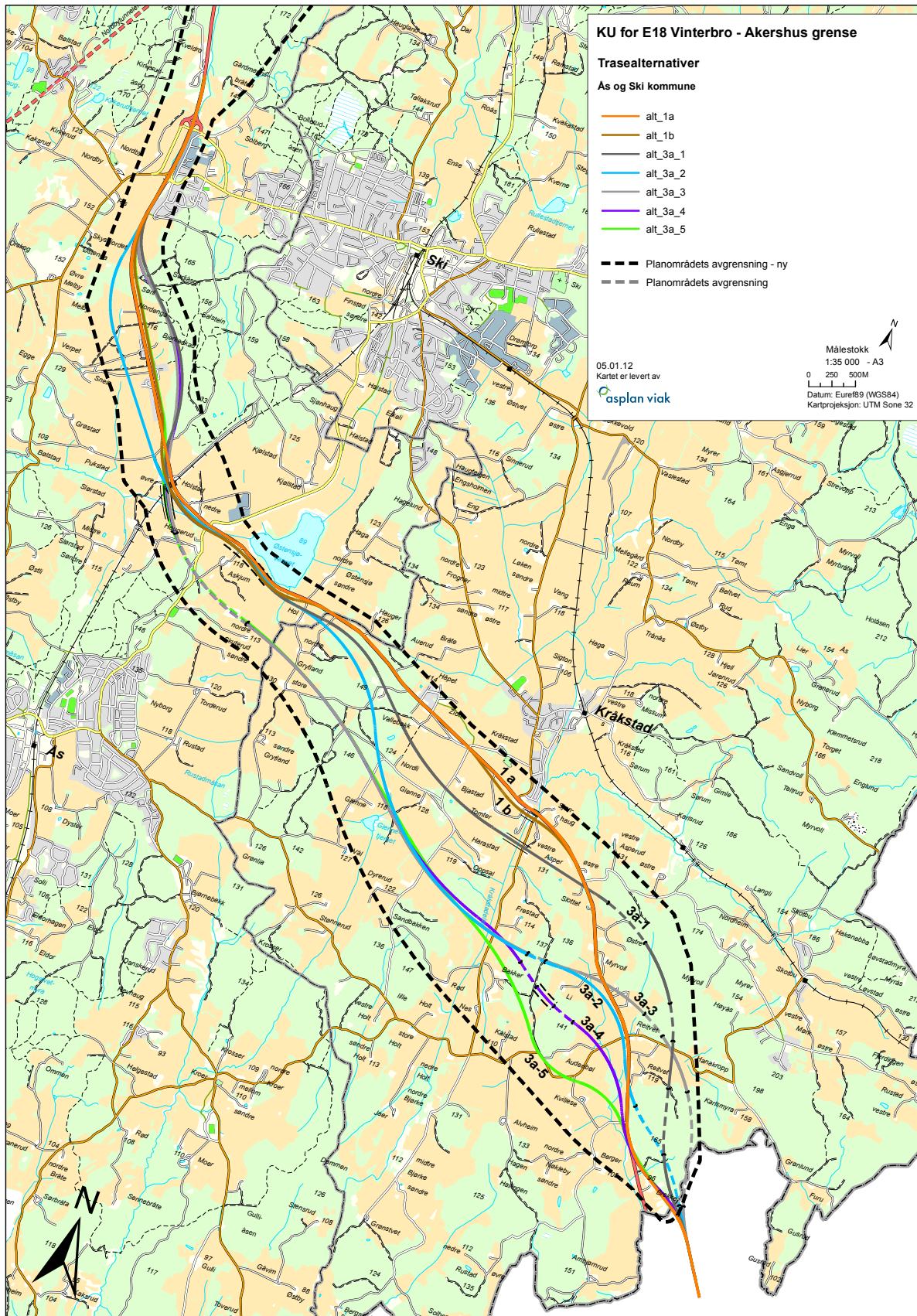
### ***Stopp***

I Juni 2012 ble det fattet et vedtak i Ski kommune, mens det i Ås kommune ikke ble fattet noe vedtak i kommunestyret. ”Lokal motstand stanser ny E18” kunne man lese i Aftenpostens artikkel fra august i 2012. Prosessen mot en ny E18 igjennom Ås hadde stoppet helt opp og ”arbeidet satt tilbake til start” (Hultgren 2012c).

Et ønske om at det skulle utredes en ny alternativ trasé fra Holstad til Vassum ved E6, slik at veien ble direkte knyttet til Oslofjordtunnelen, var bakgrunnen til at det stoppet opp.

Daværende prosjektleder Bettina Sandvin uttalte at Vegvesenet ikke hadde noen myndighet til å utrede en ny strekning til Vassum. ”Da må det i så fall komme en helt ny bestilling fra høyere myndighet” (Nilsen 2012).

I august 2012 ble det avholdt et ”krisemøte” i Ås, der deltagerne på dette møtet var politikerne i Ås og Veidirektoratets ledelse, samt gjester fra nabokommunene. Aftenpostens artikkel fra møtet, antydes det at budskapet fra Veidirektoratet, samt gjestene fra nabokommunene at ”Det handler om landets nest viktigste utlandsforbindelse; sluk noen kameler; tenk nasjonalt; kom til fornuft” (Bentzrød 2012). Det var fare for at E18 kom til å bli forsinket mange år, dersom det ikke ble noe vedtak (Hultgren 2012a). Fokuset blant noen avisartiklene om denne saken, var for det meste rettet mot hva en eventuell utsettelse ville koste for samfunnet med trafikkulykker og transportkostnader. Sikkerhet og effektivitet for storsamfunnet ble og nevnt som viktige elementer for denne veien (Hultgren 2012b). I september 2012 ble kommunedelplanen vedtatt av kommunestyret og arbeidet med planprogram for reguleringsarbeidet kunne starte (ÅsKommune 2012). Figur 3 på neste side viser de alternative trasévalgene, der alternativ 3A-4 ble vedtatt i 2012.



Figur 3, Alternative traséer fra kommunedelplanen (vegvesen.no 2012)

## 4.1.2 Hvem blir påvirket av den nye veien?

### *Innspill til kommunedelplanene- høringsuttalelser*

Plan og bygningslovens §5-2 om Høring og offentlig ettersyn krever at når et planforslag skal sendes på høring ”skal forslaget sendes til alle statlige, regionale, og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget fors uttalelse innen en fastsatt frist” (Pbl 2008).



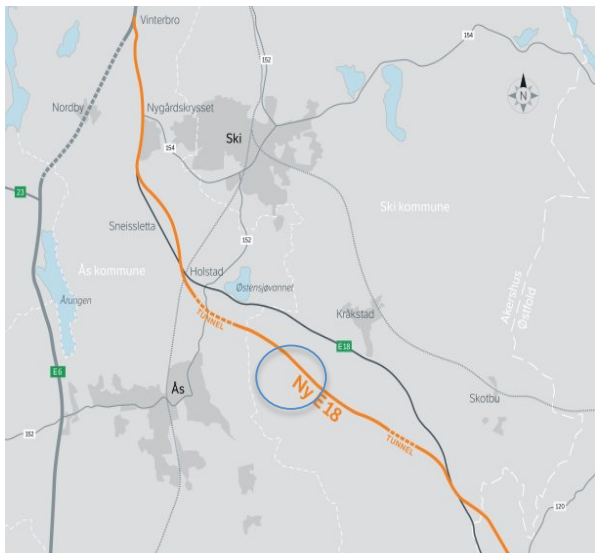
Figur 6. Gjentakende temaer fra høringsuttalelsene, størrelse på ordet tilsvarende hvor ofte de er gjentatt.

### *Ski Kommune*

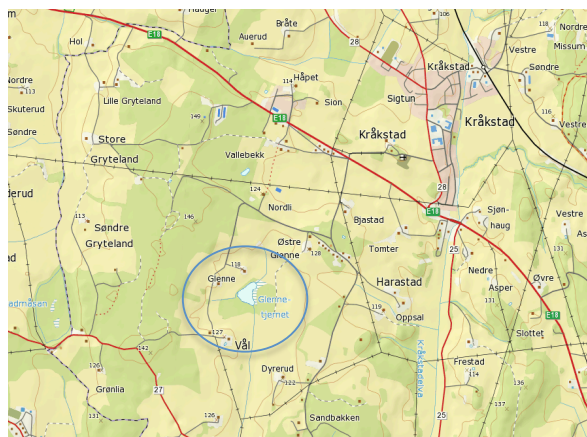
Da kommunedelplan for Ski kommune var ute på høring våren 2012, kom det inn 35 uttalelser fra mange ulike hold. Det er flere av uttalelsene som støtter planen, men det er og mange av uttalelsene som har kritikk eller endringsforslag til planen. Blant temaene som kom opp i uttalelsene er disse:

- Vannkvalitet i blant annet Glennetjern og Morsa
- Dyrka mark
- Inngrep i naturen
- Friluftsliv
- Kulturminner
- Spredning av fremmede arter ved masseflytting
- Viltbestanden
- Støy
- Turstier og lignende

Vannkvalitet var et av de temaene som gikk igjen i flere uttalelser. Det er knyttet bekymring til vannkvaliteten i blant annet Glennetjernet og i elver som har tilknytning til Morsavassdraget.



Figur 7 Glennetjernes omtrentlige beliggenhet ved den nye veitraséen (kartmateriale: vegvesen.no)



Figur 8 Glennetjernet ved den "gamle" E18 (kart: norgeskart.no)

I besvarelsen til alle uttalelsene om vannkvalitet, svarer Statens Vegvesen at det skal utarbeides et eget notat om vannmiljø som vil gjelde for hele strekningen (Vegvesen.no 2012a).

Den nye vegen vil legge beslag på noe dyrket mark, som også er et tema som blir tatt opp i uttalelsene. Akershus Bondelag har forståelse for at den nye veien er et viktig samferdselstiltak, men de skulle helst sett at det var en utredning for et alternativ som innebærer å oppgradere eksisterende trasé og flere tunneller, for å spare mer dyrket mark. De ønsker og at det er et fokus på jordskifte slik at ”ugunstig oppdeling av landbruksarealer” unngås (Vegvesen.no 2012a). Kråkstad og Ski bondelag er blant annet opptatt av den landbruksarealer og setter et mål om at ”det dyrka arealet i Ski kommune skal være det samme etter ferdigstillingen av ny E18 gjennom kommunen som det er ved oppstart av prosjekt” (Vegvesen.no 2012a).

Statens vegvesen svarer til begge uttalelsene at det skal lages en planbestemmelse for nydyrking av dyrka mark. ”Statens Vegvesen har som mål å erstatte 100% av all dyrka mark



som bygges ned av ny E18”(Vegvesen.no 2012b). Når det kommer til Akershus bondelag sitt ønske om en utredning av et nytt alternativ, svarer Vegvesenet at det har vært vurdert mange ulike alternativer, der 3-A4 er det alternativet som vil ta minst dyrket mark, utenom 0-alternativet.

Store inngrep i naturen og friluftsområder som blir berørt av den nye veien er en bekymring for det lokale idrettslaget og Naturvernforbundet. Vegvesenet forsikrer om at ”turstier, skiløyper, og sykkeltraseer vil være en del av arbeidet i neste planfase, reguleringsplanfasen” (Vegvesen.no 2012a) Vegvesenet åpner her opp for at grunneiere, idrettslag og andre lokalkjente til å komme med innspill, slik at det blir best mulige løsninger.

### ***Ås Kommune***

Da kommunedelplan for Ås kommune var ute på høring våren 2012, kom det inn 27 uttalelser. Som Ski, så var også disse fra flere ulike aktører. Det er også i Ås uttalelser som støtter den nye planen, men det er og en del uttalelser som er kritiske til planen. Et utdrag av temaene som ble tatt opp i Ås er:

- Vannkvalitet
- Grunnforhold
- Støy
- Vilt
- Dyrka mark
- Naturmangfold
- Gang- og sykkelveg langs den gamle E18

Felles med Ski, er det flere uttalelser om endringen av vannkvalitet med den nye veien. Vegvesenet gir her samme tilbakemelding som i Ski, at det skal utarbeides et notat som omhandler vannmiljø for hele strekningen.

Dyrka mark er et tema hvor blant annet Fylkesmannen i Oslo og Akershus og noen grunneiere har kommet med uttalelse til. ”Ny E18 gjennom Ås og Ski kommune kan få store negative konsekvenser for noen av landets viktigste sammenhengende kornområder”(Vegvesen.no 2012b). På alle uttalelsene om dyrka mark er Vegvesenet klare på deres mål med 100% erstatning av den dyrka marka som går med under byggingen av den nye veien.



Natur og miljø er også et tema blant uttalelsene i Ås, både rekreasjonsområder og viltoverganger er nevnt i uttalelsene. Vegvesenet åpnet her for dialog med det lokale elglaget for å legge viltkryssingen på best mulig plass.

## **Konsekvensutredning- E18 Akershus grense – Vinterbro**

De to kommunedelplanene, er begge med tilhørende konsekvensutredning. De *ikke-prissatte konsekvensene* i denne utredningen er naturressurser, kulturminner, kulturmiljø, landskapsbilde, naturmiljø og nærmiljø og friluftsliv. De *prissatte konsekvensene* i utredningen inkluderer trafikant- og transportbrukernytte, budsjettvirkninger for det offentlige, ulykker, støy- og luftforurensing, restverdi og skattekostnad.

Under kommer utdrag fra konsekvensutredningen i kommunedelplanene.

Konsekvensutredningene er gjort for hele strekningen under ett, slik at det ikke skilles mellom de to kommunene. Konsekvensanalysen dannet grunnlaget for valg av trasé 3A-4, se figur 5.

## **Ikke-prissatte konsekvenser**

### *Naturressurser*

- Jordressurser, ”jordressursene i plan- og influensområdet er av høy kvalitet, også i nasjonal sammenheng. Mye av den dyrka marka brukes til matkorn, særlig hvete. Jordbruket i området har god arrondering, og klima og jordsmonn gjør forholdene meget godt egnet til matproduksjon”.
- Skogressurser, ”skogressursene i plan- og influensområdet er også av høy kvalitet, med gjennomgående høy bonitet. Mye av skogen er også dyrkbar mark. Skogteigene har gode driftsforhold, men er relativt små enheter. Skogbruket i området utgjør kun biinntekter på gårdsbrukene.
- Utmarksressurser, ”omfatter beite, samt jakt- og fiskeressurser. Jakt er ikke en betydelig næringsinteresse i plan- og influensområdet. Her finnes heller ikke utmarksbeite eller fiskeressurser”.
- Geologiressurser, ”det er ikke eksisterende eller planlagte kommersielle uttak av løsmasser, pukk eller andre mineralmaterialer i planområdet.”

- Vannressurser, ”Grunnvann utnyttes til lokal vannforsyning spredt i planområdet. Dette er det ikke planer for, eller aktuelt med større anlegg for vannforsyning fra grunnvann i planområdet.
- ”Vassdragene i området har utløp til drikkevannskilder (Hobølelva til Vansjø og Gjersjøvassdraget til Gjersjøen), til naturreservat (Østensjøvannet) og til viktige innsjøer for rekreasjon (Årungen). Vassdragene er lokalt viktig til rekreasjon og åkervanning”.

”Ved samlet konsekvensutredning av naturressursene, er det lagt større vekt på tap av fulldyrka mark enn tap av andre ressurser, da det er en nasjonal målsetting om å redusere tapet av jordbruksjord i Norge”(StatensVegvesen 2012 s.52).

”Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene bidrar til å hindre nedbygging av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder. Regionale planer bør angi verdifulle landbruksarealer og gjennom langsiktige utbyggingsstrategier trekke klare grenser mot jordbruksarealer og overordnet grønnstruktur  
”(Miljøverndepartementet 2011).

Det kommer her tydelig frem at dyrket mark er en av de viktigste fokusområdene innenfor de ikke-prissatte konsekvensene. Det at det er nasjonale målsetninger om å bygge ned minst mulig dyrket mark gjør det vesentlig tydeligere. Ås og Ski er begge kommuner med store landbruksarealer av god kvalitet. Det anbefalte trasealternativet er det alternativet, utenom 0-alternativet, som tar minst beslag på fulldyrket mark (StatensVegvesen 2012).

Dyrket mark er altså et nasjonalt satsningsområde hvor det er viktig å bevare så mye matjord i landet vårt som mulig. Men det er helt klart også lokale aspekter ved konsekvensene av å bygge ned naturressursene i en kommune. For flere mennesker er jordbruket et levebrød, og matjorden i dette området er av veldig god kvalitet De bøndene som mister matjorden, kan risikere å miste en del av inntekten sin.

### ***Kulturminner og kulturmiljø***

”Utredningen er en sammenfatning av de opplysninger det er offentlig tilgang på i forhold til kjente kulturminner og –miljø i planområdet. Det er foretatt befarings i området, ikke nyregistreringer” (StatensVegvesen 2012).

De ulike trasealternativene er rangert i konsekvensutredningen etter hvilken konsekvens den nye veien har for kulturminner og –miljø. I KU kommer alternativene 3A-3 og 3A-4 best ut.

I forhold til rangeringen av dyrket jord, kan det se ut til at kulturminner og kulturmiljø blir mindre påvirket av en ny vei uansett hvilket trasealternativ man ser på. Dette kan være av to årsaker. Enten er det fordi kulturminnene og kulturmiljøet blir mindre påvirket av en ny vei i dette området, eller så er det fordi det er så stort fokus nasjonalt på å bevare naturressursene, og spesielt jordbruket så godt som mulig.

### ***Landskapsbilde***

”Planområdet faller region 3 i det nasjonale referansesystemet for landskap; Leirjordsbygdene på Østlandet.” Planområdet er delt inn i 17 ulike delområder, 10 av disse ligger i Ski kommune”(StatensVegvesen 2012). Det er alternativ 1A, 3A-3 er mest positivt for landskapsbildet i Ski kommune. 3A-5 og 3A-4 er de som er de dårligste for landskapet i Ski.

Landskap er noe av det som både er med på å styrke et steds identitet, og er med på å bidra til menneskers velvære. ”Landskap påvirker folks livskvalitet overalt, i byer og spredtbygde strøk” (Gaukstad&Sønstebo 2003). En stor endring av landskapsbildet er derfor noe som påvirker sterkere lokalt enn det påvirker nasjonalt. Landskapsbildet kan ses på som en del av et steds kjennemerke eller identitet, om man kan kalle det det. Det er de som bor i kommunen og benytter seg av arealene daglig, som blir påvirket av endringene i landskapet. Det er viktig å huske på at en så stor vei som dette vil føre til store inngrep i naturen. Endringene i landskapsbildet vil først og fremst merkes av de lokale.

Elementer som beriker kjøreopplevelsen langs veitraséen nevnes i rapporten, der det skal benyttes tiltak som skal bevare landskapsbildet så godt som mulig. Når det skal bygges en 4-felts motorvei, vil denne helt klart påvirke landskapsbildet. Det er ikke bare trafikantene som opplever landskapet, det er og de som bor nær, og benytter seg av det i hverdagen.

### ***Naturmiljø***

Viktige naturkvaliteter i planområdet som trekkes frem er ”Østensjøvannet naturreservat, bekker/elver, dammer og tjern, rike skogtyper som i liten grad er påvirket av hogst samt hagemarker, åpne åkerholmer med enkelte gamle trær og spredte store, gamle trær.” (StatensVegvesen 2012)

”Foruten direkte arealbeslag er også fragmentering av naturområder, barrierevirkninger for vilt, spesielt hjortevilt, samt nærføring til en viktig lokalitet som Glennetjern lagt med i vurderingene” (StatensVegvesen 2012)

”Sammenlignet med mange andre vegutbygginger i Norge, berører parsellen E18 Vinterbro Akershus grense forholdvis lite verdifull natur. De ulike alternativene vil allikevel i ulik grad påvirke verdifulle naturmiljø” (StatensVegvesen 2012).

Inngrep i naturmiljøet er, på lik linje med inngrep i landskapsbildet, faktorer som påvirker de lokale forholdene mer enn på statlig nivå. Samtidig er det slik at dette området har natur- og vannområder som har stor verdi på et høyere nivå enn det lokale. Blant disse er Østensjøvannet naturreservat.

Et naturområdet som blir vurdert til å ha nasjonal verdi kan bli fredet. Dette kan føre til at bruken blir begrenset igjennom fredningen, men samtidig sørge for at området blir bevart. Om dette for eksempel er et populært turområde, kan de statlige interessene komme i konflikt med de lokale ønskene om å kunne bruke området fritt. Samtidig kan det være områder som lokalbefolkningen ønsker at skal bevares, men som i statens øyne har lav verdi og derfor ikke blir fredet. Utfordringen blir å avgjøre om den nasjonale eller lokale verdien skal veie tyngst.

### ***Nærmiljø og friluftsliv***

”Innenfor plan- og influensområdet er det flere nærturområder av varierende størrelse. Skogholtene og kulturlandskapet ellers blir brukt til friluftslivsformål av beboere i området. Det finnes et nett av stier, grusveier, skiløyper, og sykkelruter i planområdet.”  
(StatensVegvesen 2012)

I konsekvensanalysen vurderes det til at den anbefalte veien, i snitt, ikke påvirker dette temaet verken negativt eller positivt. Noen områder får mindre trafikk enn før, som teller positivt, mens andre områder blir negativt påvirket av mer trafikk. I tillegg er det flere områder som ikke blir påvirket i nevneverdig grad. Dermed er snittet vurdert, i konsekvensanalysen, til 0. Nærmiljøet og friluftsliv er to områder hvor konsekvensene i aller høyeste grad påvirker lokalt, ved at det kreves så store inngrep som dette prosjektet gjør.

## Sammenfattet konsekvensanalyse

Konsekvensanalysen i kommunedelplanen er sammenfattet i 3 skjemaer. Symbolene angir hvor negativ eller hvor positiv konsekvensen er for det gitte fagtema. Skalaen går fra liten negativ konsekvens (-) til meget stor negativ konsekvens (----) og liten positiv konsekvens (+) til meget stor positiv konsekvens (+++) (StatensVegvesen 2012). Det alternativet som er anbefalt i kommunedelplanen, er markert med gult i tabellene.

Fagtema	Alt 1A	Alt 1B	Alt 3A 1	Alt 3A 2	Alt 3A 3	Alt 3A 4	Alt 3A 5
Naturressurser	--	---	--/---	---/----	---/----	---/----	----
Kulturminner og kulturmiljø	0/-	-/--	-	--	-	-	-/--
Naturmiljø	-	-	-	-/--	0/-	0/-	0/-
Landskapsbilde inkl. reiseopplevelse	--/-	--/---	--	--/---	--	--	--/---
Nærmiljø og friluftsliv	-	--	0	+	0	0	--
Samlet vurdering av ikke-prissatte konsekvenser	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Strider mot nasjonale mål
Rangering av delstrekning A	1	5	2	6	3	3	-

Figur 9, Oppsummering av ikke-prissatte konsekvenser delstrekning A (Statens Vegvesen 2012)

Fagtema	Alt 1A	Alt 1B	Alt 3A 1	Alt 3A 2	Alt 3A 3	Alt 3A 4	Alt 3A 5
Naturressurser	--	---/----	---/----	----	---	---	---
Kulturminner og kulturmiljø	--	---	---	--	0/+	-	0/+
Naturmiljø	-	-	-	-	-	-	-
Landskapsbilde inkl. reiseopplevelse	--	---/--	---	--/---	--	--	--
Nærmiljø og friluftsliv	-	-	-	0	0/+	0/+	0/+
Samlet vurdering av ikke-prissatte konsekvenser	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Strider mot nasjonale mål	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte
Rangering av delstrekning B	1	5	6	7	2	2*	2

Figur 10, Oppsummering av ikke-prissatte konsekvenser delstrekning B (Statens Vegvesen 2012)

Fagtema	Alt 1A	Alt 1B	Alt 3A_1	Alt 3A_2	Alt 3A_3	Alt 3A_4	Alt 3A_5
Naturressurser	---/----	----	---	---	---	---	---/----
Kulturminner og kulturmiljø	-	--	---	-	-/--	++	---
Naturmiljø	0/-	0/-	---	-	--	-	-
Landskapsbilde inkl. reiseopplevelse	--	--/---	--	--	--	---	---
Nærmiljø og friluftsliv	-	-	0	0	0	+	0
Samlet vurdering av ikke-prissatte konsekvenser	Negativt bidrag til netto nytte	Strider mot nasjonale mål	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte
Rangering av delstrekning C	5	7	4	1	3	2	6

Figur 11, Oppsummering av ikke-prissatte konsekvenser delstrekning C ( Statens Vegvesen 2012)

Når man leser disse tre oppsummeringstabellene er det viktig å vite at 1A er 0-alternativet, dagens veistrekning, uten utbygging. Denne utredningen er gjort på bakgrunn av et vedtak om at det skal bygges en 4-felst motorvei fra Akershus-grense i Ski kommune til Vinterbro i Ås kommune. Det er dermed ikke hensiktsmessig i forhold til vurderingen av de ulike alternativene å ha fokus på 1A, da denne *automatisk* blir utelukket.

I sin masteroppgave, *Hensyn til natur og miljø i store planprosesser – en casestudie av E18 og Follobanen*, har Ingvild Seljegard undersøkt hvordan hensynene til de ikke-prissatte konsekvensene blir ivaretatt i store utbyggingssaker. E18 i Ås og Ski var en av caseområdene i oppgaven til Seljegard. I sin undersøkelse av E18-prosjektet kom hun frem til at landbruk og kulturminner var de interessene som ble avgjørende for valg av trasé. Seljegard trekker frem at verdiene til naturmiljøet, landskapet og friluftslivet ikke ble like tungt vektlagt, men hun konkluderer med at natur og miljø ble godt ivaretatt og ”i stor grad likestilt med andre interesser”(Seljegard 2013).

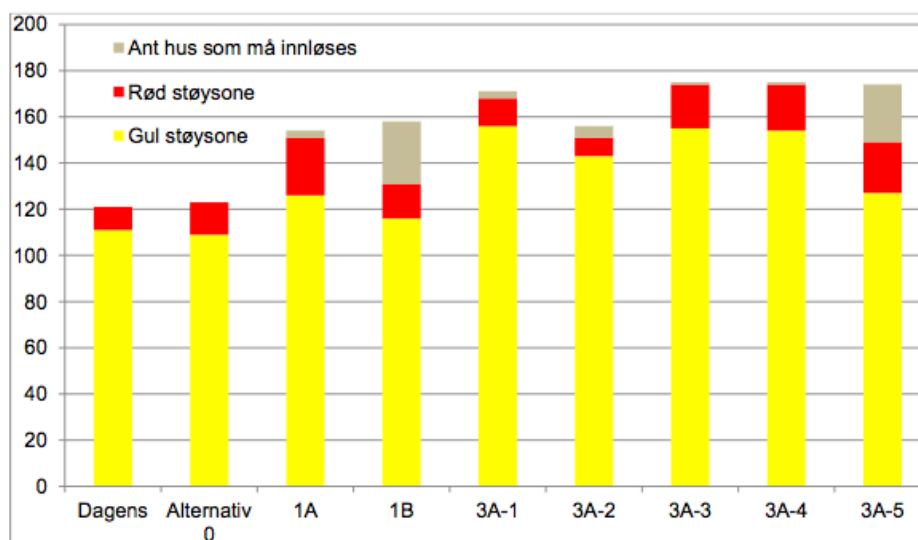
## Prissatte konsekvenser

	Alt. 1A	Alt. 1B	Alt. 3A-1	Alt. 3A-2	Alt. 3A-3	Alt. 3A-4	Alt. 3A-5
Trafikant- og transportbrukernytte	983,2	1481,6	1832,0	1416,5	1342,2	1362,9	1542,5
Budsjettvirkninger for det offentlige	-2944,8	-3322,0	-3258,1	-3194,4	-3326,4	-2955,9	-2785,7
Ulykker	265,6	335,8	318,8	327,0	321,0	318,5	323,2
Støy- og luftforurensning	-1,4	-3,3	-4,9	-4,2	-5,6	-5,0	-4,8
Restverdi	337,8	376,0	354,7	347,5	356,6	318,4	301,1
Skattekostnad	-589,0	-664,4	-651,6	-638,9	-665,3	-591,2	-557,1
Netto nytte	-1948,6	-1796,3	-1409,1	-1746,5	-1977,5	-1552,3	-1180,8
budsjettkrone	-0,66	-0,54	-0,43	-0,55	-0,59	-0,53	-0,42

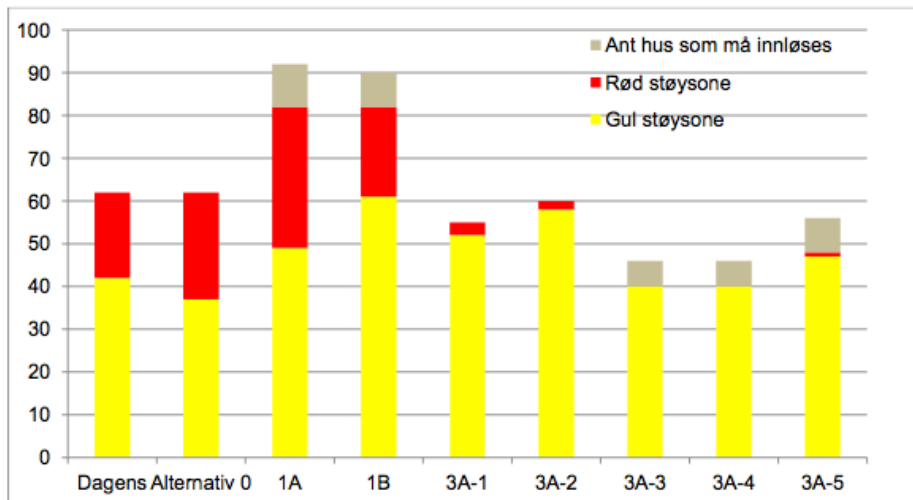
Figur 12, sammenstilling av prissatte konsekvenser, neddiskontert over beregningsperioden, positive tall angir forbedringer i forhold til alternativ 0, alle beløp i mill. kr ( i 2011 kroner) ( statensvegvesen 2012, s 43)

Alternativ	Sannsynlig kostand (2011)	Usikkerhet for hele prosjektet, standardavvik, (mill kroner)	Kostnadsspredning i beregningene (mill kroner)
1A	2.885	290	2.512-3.857
1B	3.213	327	2.395-3.993
3A-1	3.024	286	2.260-3.767
3A-2	2.966	273	2.214-3.690
3A-3	3.041	292	2.272-3.786
3A-4	2.713	237	2.028-3.380
3A-5	2.566	238	1.918-3.197

Figur 13, kostnadsoverslag med 25% nøyaktighet for hele planens strekning (statensvegvesen 2012, s 41)



Figur 14, antall boliger som er utsatt for støy langs alle de alternative traséene for ny E18 i Ås Kommune (statensvegvesen 2012, s.48)



Figur 15, antall boliger som er utsatt for støy langs alle de alternative traséene for ny E18 i Ski kommune (statensvegvesen 2012, s.48)

Figur 12-15 viser fremstillingene av de prissatte konsekvensene i kommunedelplanen. Figur 12 viser at det er ingen av alternativene som gir en forbedring i forhold til 0-alternativet. Kostnadene er til sammen høyere enn nytten i alle alternativene, og det er helt klart at det er trafikantene som er den store vinneren i den samfunnsøkonomiske utregningen.

Blant de prissatte konsekvensene, er det støy som kanskje er den konsekvensen som påvirker de lokale interessene mest sammen med mengden boliger som må innløses langs den nye veien. Støy påvirker bokvaliteten samtidig som støydempende tiltak, som for eksempel støyvoller, er med på å endre det tidligere nevnte landskapsbildet.

Trafikant- og transportbrukernytten, sammen med ulykker, er begge faktorer som både kan sees på som av lokal og statlig interesse. De resterende faktorene vurderes til å være av statlig interesse, da disse påvirker ikke de lokale interessene. Budsjettvirkning for det offentlige, restverdi og skattekostnad på en europavei påvirker i liten grad et lokalsamfunn.

### ***Det anbefalte alternativet***

Når det kommer til hvilket alternativ som ble anbefalt til slutt, 3A-4, er det tydelig at det er de lokale interessene det går mest utover. I oppsummeringene av de ikke-prissatte konsekvensene på de 3 delstrekningene, er nesten alle deltemaene i snitt negativt påvirket. Nærmiljø og friluftsliv er den eneste som er nøytral til positivt påvirket av traséen. Av de prissatte konsekvensene er ingen av alternativene som kommer ut positivt i *netto nytte*. Den anbefalte strekningen er heller ikke den strekningen som kommer best ut i verken trafikant-



og transportbrukernytte, budsjettvirkninger for det offentlige, ulykker, støy- og luftforurensninger, restverdi eller skattekostnad. Alternativet er likevel på nyttesiden i restverdi, ulykkestall og trafikant- og transportbrukernytte. 3A-4 er det nest billigste alternativet. 3A-5, som er det billigste alternativet, påvirker mer negativt på flere av de ikke-prissatte konsekvensene. Det valgte alternativet kommer derimot godt ut i forhold til naturressursene i dette området. Ut ifra dette vurderes det, i denne oppgava, at det er de statlige interessene dette alternativet er mer gunstig for. De ikke-prissatte konsekvensene, som er for det meste på lokalt nivå, vil kun komme ut positivt dersom det ikke bygges noen ny vei.

### **Nabokommunene og nabofylket**

Da kommunedelplanen ikke ble vedtatt i kommunestyret i Ås, ble det reaksjoner kommunalt og fylkeskommunalt på Østfoldsiden av grensa. Blant de som ikke var fornøyd med vedtaket Ås kommune gjorde, var fylkesordfører Ole Haabeth i Østfold. Han har i følge Smaalenenes Avis, august 2012, uttrykket sin bekymring for vedtaket i brev til ordføreren i Ås kommune. ”En slik utsettelse har store negative konsekvenser” (Nilsen 2012). Denne veien har både en stor nasjonal betydning, men og regionalt. ”Mesteparten av all trafikk som kommer på E18 i Østfold har Oslo som reisemål. Det er derfor viktig at veien utbedres til Vinterbro og at trafikken ikke ledes til Vassum” skrev Haabeth (Nilsen 2012).

Også varaordføreren i Trøgstad kommune, Christian Granli, har i et brev til ordføreren i Ås uttrykt sin frustrasjon over kommunestyrevedtaket i Ås i 2012. Av brevet fremgår det at trøgstadpolitikeren er redd for at Ås ikke har sett saken fra en mer nasjonal og regional vinkel.

”E18 er hovedpulsåren mellom Oslo og Stockholm, E18 er også hovedveien til Oslo for 49 000 personer i Indre Østfold. Vedtaket dere har gjort i Ås Kommunestyre har ikke bare konsekvenser for Ås sine 17 300 innbyggere” (Granli 2012).

## 4.2 Intervjuer

Som nevnt innledningsvis i metodekapittelet, er det i denne oppgava intervjuet ulike fagpersoner som har en tilknytning til caset. Det er også intervjuet en politiker fra kommunestyret i Ås kommune. I dette kapittelet skal de meninger og synpunkter som kom frem i intervjuet ses opp mot de ulike problemstillingene i denne oppgava.

### ***Hvem eller hva blir påvirket av denne veien?***

I intervjuene med de ulike fagpersonene er det tydelig at det er to interessegrupper hvor det har vært størst fokus. Den ene er vannforekomster og den andre er jordbruket med dyrka mark.

Å bygge vei i landbrukskommuner som Ås og Ski, er en utfordring da det medfører større grad av nedbygging av matjord enn i kommuner med store skogsarealer. ”Det er selvsagt beklagelig at det blir så mye nedbygging av dyrket mark, men det er vanskelig å unngå i denne kommunen her” (Informant 2, Statens Vegvesen, 2014).

Det er en oppfatning hos informantene i Ås kommune at selv om jordvernet har fått mye oppmerksomhet, er det de kjørende som det blir tatt mest hensyn til. ”Det er jo de kjørende som tvinger dette frem, og får det som de vil i forhold til den økende trafikkmengden”(Informant 4, Ås kommune, 2014). Utenom de kjørende handler det egentlig mest om å minimalisere skadene mener informanten. ”Det er omtrent ikke å unngå at veien må gå over dyrka mark når den skal igjennom Ås” (Informant 4, Ås kommune, 2014).

Vann er viktig både som drikkevannskilde og som område for dyreliv. I planområdet er det både drikkevannskilder og andre vann/tjern som kan bli påvirket under og etter utbyggingen. Informantene i Ås kommune mente at vannvernet var den store taperen i denne prosessen. ”Jeg syntes at det som taper her er vannvernet, dette blir det tatt lite hensyn til, det gjelder blant annet Gjersjøen som er drikkevannskilde, og Østensjøvannet som renner ut i Ås” (Informant 4, Ås kommune, 2014).

I Ski kommune er det nettopp vannressursene som har skapt ekstra engasjement. Informanten i Ski kommune trekker frem *Glennetjernets venner* som et eksempel på interessegrupper som har engasjert seg i prosessen med kommunedelplanen.

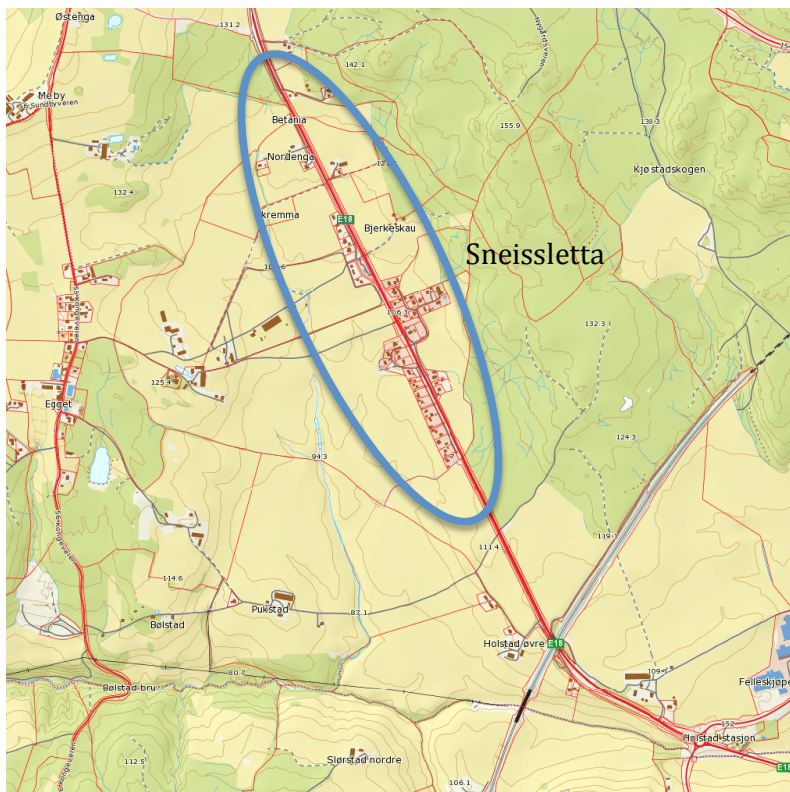


Figur 16 plassering av de 4 vannene som omtales i høringsuttalelsene. Det er den nåværende E18 som er anvist på kartet. (norgeskart.no)

Ved intervjuet med politikeren fra Ås kommune, ble også landbruket trukket frem som en av interessene som ble påvirket av den nye veien. Når det kom til målet om å tilbakeføre 100% av den dyrka marka som blir bygget ned av veien, er politikeren i tvil på hvordan dette skal foregå. ”Her snakker vi om enorme mengder jord, og det som er dyrkbart i Ås i dag, er fulldyrket” (informant 5, politiker i Ås kommune). I tillegg til landbruket, mener Ås-politikeren at innbyggerne i Ås er den store taperen. Politikeren frykter at det kommer bompengestasjoner i Ås kommune, slik at Ås-befolkningen må betale for å kjøre på en vei de ikke vil ha. I tillegg til dette frykter politikeren at bomstasjoner på E18 vil føre til at trafikkmengden, og særlig tungtrafikken, vil øke igjennom Ås sentrum.

En faktor som fagpersonene ikke hadde så mye fokus på, var boliger og boligområder som blir påvirket. Politikeren nevner boligområdet Sneissletta som et område som blir mye påvirket av denne veien. Den nye veien hindrer at dette boligområdet kan utvides, dersom dette hadde vært et ønske. E18 er planlagt å gå like øst for dette boligområdet. Politikeren

trekker frem dilemmaet rundt det å ta vare på boligområder dersom det betyr at man bygger ned desto mer matjord. I dette tilfellet er politikeren glad for at boligene ble bevart, men vedkommende syntes det er synd at det fører til at enda mer matjord blir nedbygget.



Figur 17 Sneissletta boligområde, med den eksisterende E18 igjennom boligområdet. Den nye veien vil gå øst for boligområdet. (norgeskart.no)

### ***Ulik vektlegging?***

I intervjuene med fagpersonene er det tydelig at alle de intervjuede informantene ikke tror at det vil være noen forskjell i vektleggingen av de berørte interessegruppene, uansett plantype. I begge kommunene er det en tro på at Vegvesenet vil ta hensyn til lokalkunnskapen kommunen innehar. Det er heller ikke noen tvil om at Vegvesenet hadde tatt med kommunene i planarbeidet, selv om det var en statlig arealplan. Den ene informanten fra Statens vegvesen uttaler at ”det ville vært akkurat de samme utredningene i en statlig arealplan som det er i kommunal plan”(Informant 2, Statens Vegvesen, 2014).

Derimot hadde politikeren et helt annet syn på dette med statlig plan, hvor kommunen ikke skal vedta planen. Vedkommende har ikke noen tro på at den lokale kunnskapen vil bli tatt hensyn til i planleggingen. Dette kan selvsagt være farget av det politiske partiet vedkommende representerer, slik at dette kan ikke regnes som representativt for hele kommunestyret.

Noe av det som trekkes frem, er at planprosessen i statlig arealplan er som kommunal arealplan lovfestet i Plan- og bygningsloven. Dette vil si at det er lovfestet hva som skal utredes. Det er også lovfestet at det skal være en åpen prosess, som skal være godt dokumentert dersom noe blir vurdert over noe annet – uansett plannivå. ”Vegvesenet må jo følge Plan- og bygningsloven, og den er forholdvis styrende for hva som skal utredes og hva det skal lages konsekvensanalyser for” (informant 4, Ås kommune, 2014). De mener at ved en statlig arealplan er det sannsynlig å anta at Vegvesenet hadde valgt det alternativet som var mest transportøkonomisk gunstig. ”Det er viktig trafikk som skal fra Sverige til Oslo, og det hadde nok vært så styrende for den planprosessen at det hadde redusert antallet alternativer” (informant 4, Ås kommune, 2014).

I en statlig arealplan er det fremdeles Vegvesenet som planlegger, og de er ikke avhengige av at kommunen skal vedta planen. Dette betyr ikke at prioriteringene i forhold til interessegrupper som blir berørt, kommer til å bli merkbar forskjellig i forhold til i dag. Informantene i Vegvesenet er klare på at lokalkunnskap og medvirkning fra det lokale er viktig, og at nettopp dette kan være med på å påvirke prioriteringene til Vegvesenet. Intervjuene med fagpersonene ga et bilde av at informantene mente at det er viktig at noen har myndighet til å ta et overordna grep over hva som skal tas hensyn til. Hva er viktigst i planleggingen av en så stor og strategisk viktig motorvei? Trafikksikkerhet, hurtighet eller matproduksjon?

Det kan være forskjell på hva stat og kommune setter øverst i vektleggingen av hva som er viktig. Er det de lokale forholdene som er viktigst, eller er det de overordnede strategisk viktige linjene i samfunnet? Svaret på dette vil være ulikt i forhold til hvem man spør. Stat og kommune har ansvar for forvaltningen på hvert sitt nivå, der kommunen skal ta vare på og forvalte de interessene som er innenfor kommunens grenser. Staten skal sørge for å vinkle utviklingen mot en felles strategi for hele landet, igjennom føringer og retningslinjer ovenfor kommunene.

### ***Hvilket spillerom har kommunen?***

Det er politikerne i kommunen som skal vedta planen når det er en kommunal arealplan. Da er det slik at det er viktig at politikerne er enige i den nye planen. Den ene informanten i

Statens Vegvesen sa at prosessen før en plan skal vedtas, fremstår som en slags forhandlingsprosess.

Dog er det flere ting som ikke kan forhandles, som for eksempel veiens utforming med tanke på standard og trafiksikkerhet, da dette er fastsatt av standarder og håndbøker. ”Det er óg viktig å huske på at alle avgjørelser skal dokumenteres og forsvares” (Informant 2, Statens Vegvesen, 2014). Informanten sier også at ved en statlig plan, har kommunen et smalere spillerom og at kommunen ville hatt et dårligere forhandlingsutgangspunkt. Til tross for dette understreker informanten at ”det er kommunen som kjenner området best, de kjenner de lokale forholdene og hva man burde ta hensyn til” (Informant 4, Ås kommune, 2014).

I prosessen med nye E18 har kommunens administrasjon bidratt i det Vegvesenet kaller *kreativ fase*, hvor utfordringer ved den nye veien ble avdekket og ideer til traseen kom frem. Informanten i Ski kommune mente at dette var en god og demokratisk prosess, men han skulle ønske at kommunen også fikk mulighet til å være med på den siste delen av silingsprosessen. ”Her valgte Vegvesenet på en måte at den viktigste delen av prosessen skulle foregå bak lukkede dører”(Informant 1, Ski kommune, 2014).

I Ås kommune ble det trukket frem et eksempel på hvor kommunen har hatt en påvirkningskraft og mulighet til å bruke sitt spillerom til å få de løsningene de ønsker. Det ene eksempelet var i utredningsfasen, hvor kommunen fikk utredet en trasé øst for Ski. Det andre eksempelet var ved planleggingen av ulike kryssløsninger, hvor kommunen hatt en del spillerom. Kommunen fikk her mulighet til å bidra mye i prosessen mot å finne de beste løsningene. Informanten tror at kommunen har en større direkte påvirkningskraft med en kommunal plan enn i en eventuell statlig plan. Informanten i Vegvesenet, som tidligere jobbet i Ås kommune, sa at kommunen fikk muligheten til å bidra både i arbeidet med planprogrammet og i arbeidet med hva som skulle konsekvensutredes. Informanten sier at ”det kommer jo selvsagt an på hvem man spør, de som jobber i administrasjonen er jo fagfolk, og har forståelse for at Vegvesenet har den fagkompetansen de har”. Informanten fortsetter med å si at ”dersom man spør en politiker om det samme spørsmålet ville svaret kanskje vært annerledes. Som beslutningstagere kan politikere føle seg mer overkjørt av vegvesenet enn det administrasjonen gjør” (Informant 3, Statens Vegvesen, 2014). ”Vi har fått presentert løsningene deres og fått muligheten til å kommentere disse, men noe direkte samarbeid har det ikke vært” sier politikeren. Vedkommende sier at det er administrasjonen som har hatt et samarbeid med Vegvesenet. I den kreative fasen fikk politikerne mulighet til å bidra med

innspill. ”Kommunestyret får vedtaksrett så sent i planprosessen, slik at det nesten ikke er mulig å stemme nei” (Informant 5, politiker Ås kommune).

Politikeren mener at kommunen og kommunestyret blir involvert for sent i prosessen og at det burde legges et bedre grunnlag for samarbeid mellom lokaldemokratiet og staten tidligere.

”De snakker jo om at det er lokaldemokratiet som gjør at prosessen blir forsinket, med det er mangel på samarbeid med lokaldemokratiet som er problemet for å få en vei frem” mener politikeren.

I flere av intervjuene stilte informantene spørsmål om hvilket spillerom hver enkelt kommune skal ha i en så strategisk viktig vei som E18 er. Den påvirker ikke bare en eller to kommuner, men den påvirker på regionalt og nasjonalt nivå.

### ***Samordnet planlegging?***

Når planlegging var underordnet Veglova hadde Vegvesenet et friere spillerom og flere hjemler i lovverket til å vedta mulig upopulære planer i forhold til veitbygging.

Når det planlegges veier som har en påvirkning på bebyggelse og næringsområder, er det viktig at det er en sammenheng mellom transportplanleggingen og den resterende arealplanleggingen. Informanten fra Ski kommune mener at ”det å ha veiplanlegging i Plan- og bygningsloven har ført til at det blir en bedre samordnet planlegging” (Informant 1, Ski kommune, 2014), selv om han er klar over at mange kan være uenig med han i dette. ”Jeg tenker det er naturlig å samordne all planlegging av areal i én lov uavhengig av hvilken konsultasjon<sup>1</sup> vi velger å jobbe under. Men, det er nok kanskje viktig at Vegvesenet har en hjemmel til å sette ned foten hvis det blir slik at kommunene ikke blir enige”(Informant 1, Ski kommune, 2014).

Flere av informantene mener at samordnet planlegging ikke trenger å ha like stor betydning for E18 som ved andre typer veier. E18 skal ikke forholde seg til boligområder på lik linje med andre veier. Den ene informanten fra Ås kommune nevner at det er viktigere og mer relevant med samordning av de veiene som knytter E18 sammen med de resterende områdene.

---

<sup>1</sup> Her mener muligens informanten ordet administrasjon, ikke konsultasjon .

Den ene informanten fra Vegvesenet mener at ”det er forskjell på hva slags vei det er snakk om, en europavei er ikke det samme som en lokal, kommunal vei. Lokale innspill er viktige, men det er og viktig å tenke på at dette er en vei som skal sørve hele samfunnet” (Informant 3, Statens Vegvesen, 2014).

### ***Hva betyr veien for kommunen?***

Informantene som er ansatt i Ås og Ski kommune svarer at E18 ikke har så stor betydning for kommunen. ”E6 har egentlig større betydning for kommunen, det er merkbart lite bruk av E18 i forhold til E6 ifølge trafikkmønstrene”(Informant 4, Ås kommune, 2014).

”Her i Ås får vi alle ulempene med at Østfoldingene får lettere tilgang til Oslo. Fra Ås kommer man seg nesten ikke inn til Oslo via E18, fordi det er så mange som benytter seg av veien” sier informanten i Ås kommune. Politikerer i Ås er meget tydelig på Ås-befolkningen ikke har noen glede av ny E18. ”Vi har E18 i dag, som er stor nok, og vil være stor nok i 20 år fremover. Og det monsteret med 4 felt som nå skal komme, har ikke vi bruk for” (Informant 5, Politiker Ås Kommune). Vedkommende har forståelse for at kommunene i Østfold har en stor interesse av en ny og større vei, men skulle helst sett at den sjenerer befolkningen i Ås minst mulig. Det at Ås har to motorveier og én jernbane, medfører at kommunen blir delt opp, i det politikerer kaller et *lappeteppe*, noe som er negativt for de som bor i kommunen.

I Ski kommune blir veien liggende så langt unna tettstedene at ”veien ikke vil ha så mye å si for kommunen i forhold til utvikling og industri” (Informant 1, Ski kommune, 2014). Informanten i Ski er derimot klar på at den nye plasseringen av veien er positiv i forhold til Kråkstad tettsted, da det vil bli vesentlig mindre trafikk og bedre forhold for de som bor der. E6 er den veien i Ski som er viktigst i forhold til transport til industri i forhold til for eksempel Langhus (Informant 1, 2014).

For Vegvesenet handler det i følge informant 2 først og fremst om å forbedre trafikksikkerheten. ”Vegvesenet bygger veien først og fremst for å bedre trafikksikkerheten, miljøet og framkommeligheten. For vegvesenet handler det om å nå *Nullvisjonen*, som er målet om null hardt skadde, og null drepte i trafikken” Det er her viktig å få med at fokuset på trafikksikkerhet kommer inn først når behovet for å bygge en ny vei er avklart. Avstandskostnader og bedre framkommelighet er vesentlige faktorer i behovsfasen av prosjekter av denne størrelsen.



## Kapittel 5

### 5.1 Avslutning – diskusjon

Formålet med dette kapittelet er å forsøke å svare på problemstillingene i oppgava. Her skal teorien ses i sammenheng med empirien, for å danne en diskusjon som skal ende i et svar på hovedproblemstillingen og en konklusjon på oppgava.

#### *Hvilke ulike hensyn blir berørt ved byggingen av et større norsk europaveiprojekt?*

Ved byggingen av en europavei som E18 er det flere hensyn som kommer til å bli påvirket. De fleste hensynene blir negativt påvirket, men det er og noen hensyn som blir positivt påvirket.

Fokuset på de negative virkningene kommer ofte tydeligst frem i en prosess som dette, noe som er naturlig. Det negative ved å bygge ut en så stor vei som dette, er at den krever store arealer som ikke kan tilbakeføres. Ofte vil veibygging medføre at dyrket mark og naturområder blir bygget ned. De hensynene som kan bli positivt påvirket handler ofte om bilisten som skal benytte seg av denne veien. Bedre fremkommelighet og innsparinger på tid og kostander er faktorer som gagnar bilisten først og fremst. Lastebiltransporteringen er en viktig faktor i argumenteringen for å etablere bedre veier, da dette fører til bedre fremkommelighet for gods- og varetransport langs vei. I tillegg er det andre samfunnsøkonomiske faktorer som regnes med, eksempler på disse kan være trafikkulykker, støy og luftforurensing. Disse faktorene deles inn i to former prissatte og ikke prissatte.

De som blir boende langs den nye veien og de som må flytte på grunn av den, er helt klart i den gruppen som tydelig blir negativt berørt. Det er også disse som har størst mulighet til å bli hørt. Det er derimot mange flere enn befolkningen langs veitraséen som blir berørt av byggingen av en motorvei. Kulturlandskapet, natur og friluftsområder, kulturminner, vannmiljøet i området og viltbestanden er noen av de som kan nevnes her. Dette er temaområder som skal være med i konsekvensutredningen under ikke-prissatte konsekvenser. Det som er en utfordring med disse hensynene er at de er avhengige av at *noen* vet om de, og at noen engasjerer seg i arbeidet. I høringsuttalelsene til kommunedelplanen for Ås og Ski kommune, kom det frem flere tilbakemeldinger om forhold som Vegvesenet ikke hadde tatt opp nøye nok i planen. Et eksempel på dette var bekymringen for vannforekomstene i

planområdet. Vegvesenet skulle ta dette videre igjennom å utarbeide et eget notat for hele strekningen med dette som tema i det videre reguleringsarbeidet.

Utenom de lokale hensynene er det også statlige hensyn som blir påvirket av et prosjekt av denne type. Av de prissatte konsekvensene som skal være med i en konsekvensanalyse, er det flest faktorer som er av statlig interesse og ansvar. Trafikant- og transportbrukernytte, trafikkulykker, restverdi for veien og skattekostnad er noen av de prissatte kostnadene som er i statens interesse.

På den ene siden er det den lokale kunnskapen og det lokale engasjementet, som sammen med retten til medvirkning igjennom Plan- og bygningsloven, er viktig for å avdekke forhold som bør være med i planprosessen. På den andre siden er de mer overordnede faktorene som blir påvirket, også veldig viktige for å få den ønskede utviklingen i forhold til de prissatte konsekvensene.

I figur 18 er det forsøkt å plassere de ulike fagtemaene der hvor konsekvensene ved den nye veien merkes mest. Dette er ikke helt sort-hvitt, men det gir et bilde av at det for det meste er de ikke-prissatte konsekvensene som vurderes til å være lokale, mens de prissatte konsekvensene for det meste er på det statlige nivået.

	Positivt	Negativt
Stat	Restverdi Avstandskostnader Ulykkestill Trafikant og transportnytte	Naturressurser
Lokal	Ulykkestill	Landskapsbilde Natur Friluftsliv Naturressurser Støy

Figur 18, Oppsummeringstabell over hvilke lokale og hvilke statlige interesser som blir berørt henholdsvis positivt og negativt i dette veiprojektet

### ***Vil de ulike forholdene bli vektlagt ulikt i de ulike alternativene?***

Det er vanskelig å si om de ulike forholdene vil bli vurdert og vektlagt ulikt i statlig arealplan, sammenlignet med kommunal arealplan. For å forsøke å danne et bilde av dette, var det først

og fremst viktig å se på hva som vurderes som viktig i et planarbeid av denne typen. Kommunen og staten kan ha en ulik oppfatning av hva som er viktig i en planprosess.

På kommunalt nivå er det de lokale forholdene som får oppmerksomhet. Dette er naturlig da det er disse faktorene lokale legger merke til i hverdagen. Økningen av støy, jordbruksarealet til bonden som blir bygget ned, den faste skogstien som nå er borte på grunn av en stor motorvei, og endringene i landskapsbildet er vanlige endringer i forbindelse med store veiprojekter.

I høringsuttalelsene til kommunedelplanen for Ås og Ski kommune var det temaene kulturminner, støy, vannmiljø, dyrka mark, kulturlandskap og friluftsliv som gjentagende ble tatt opp. Det er også de lokale som blir direkte påvirket av den nye veien og det er de som må forholde seg til den, og de endringer den fører med seg i hverdagen. Når det kommer til naturressurser og dyrket mark er det tydelig at dette er forhold som både er av statlig og lokal interesse. Regjeringen har vedtatt at nedbyggingen av dyrket mark skal reduseres så godt dette lar seg gjøre, som en nasjonal målsetning. På lokalt nivå er jordbruket viktig da dette er levebrødet til mange i kommunen.

Bedre fremkommelighet og avstandskostnader er faktorer som er viktig for staten å ta med i vurderingen. Disse faktorene kan spare samfunnet for store summer. Da kommunedelplanen skulle vedtas i kommunestyret i Ås kommune våren 2012 ble ikke den nye traseen vedtatt i sin helhet, og prosessen stoppet opp. I avisene var fokuset rettet mot de kostnadene dette ville koste storsamfunnet, trafikkulykker, transportkostnader og hva næringslivet taper på at veien utsettes.

Når det er to ulike plannivåer med ulikt fokus, kan det føre til ulike resultater eller målsetninger i de ulike plannivåene, det kan for eksempel være vurderingen av behovet for en ny og større vei. Det er departementet og staten som er sisteinstans i plansaker, der departementet har myndighet til å overstyre kommunens planer.

Principal- agent- teori går i hovedsak ut på at det kan være to mulige årsaker til at et underordnet organ ikke oppfyller målsetninger som et overordnet organ har formulert. Disse to årsakene kan være:

- a) Det underordnede organet er ikke i stand til å kunne oppfylle målsetningen, dette vil si at kompetanse og ressurser ikke er tilstede.
- b) Organet har ikke en egeninteresse til å gjennomføre det som det overordnede organet har satt.

I oppgavens case vurderes a) til å være oppfylt, i og med at kommunene har den formelle planmyndigheten gjennom Plan- og bygningsloven og de har kompetente planleggere. Det er dessuten slik at ved veiplanlegging er det Statens Vegvesen som utfører en stor del av planleggingsjobben. Det ble også tydelig i intervjudelen at E18 ikke er av stor betydning for noen av kommunene, de klarer seg med den som er der i dag. Dette kan ha en sammenheng med at i begge kommunene er det en tilknytning til E6 ved kommunenes industriområder i tillegg til at begge kommunene har god tog-dekning. E18 er en vei som ikke benyttes i samme grad som E6 av kommunenes innbyggere.

Mangelen på, eller noe vag, oppfølging lokalt av de overordnede målsetningene i dette caset skylls i følge principal agent-teorien at det lokalt ikke oppleves som et behov med en ny vei, på samme måte som det gjøres sentralt. Det har tydelig vært en uenighet om behovet for en ny E18, samt plasseringen av denne. Med dette vurderes altså b) til å ikke være oppfylt. Dette kan bidra til at det lokalt ikke er vilje til å se på det mer overordnede behovet for en ny vei. Dersom situasjonen hadde vært slik at det lokalt var et stort ønske om en ny og større motorvei som ville gi bedre fremkommelighet, ville det antagelig vært slik at fokuset på å finne en løsning tidligere i prosessen, hadde vært større.

Jon Naustadslid (1992) benyttet figur 2 til å illustrere i hvilken grad en kommune er motivert til å engasjere seg i ulike typer miljøproblemer. I denne oppgava er det benyttet den samme figuren for å illustrere i hvilken grad kommunen er motivert til å engasjere seg i et samfunnsproblem. Samfunnsproblemet i dette er i dette tilfellet mangelen på høystandard europavei. Mangelen på høystandard europavei er et problem på nasjonalt nivå som bare i begrenset grad rammer lokalt. Derimot rammes lokalnivået av en rekke negative konsekvenser som følge av byggingen av den nye veien, blant annet med nedbyggingen av naturressurser og friluftsområder.

I følge Naustadslid vil kommunene være mest motivert til å engasjere seg i en plan hvor både årsaken (forstått som det viktigste behovet for) og virkningen til den nye veien er lokal. Det er rimelig å anta at kommunen vil engasjere seg mer, dersom årsaken til behovet for en ny vei ligger lokalt, selv om virkningen er i en kommune lengere unna. Dersom man ser på hva de

ulike kommune sa i intervjuene om hva den nye veien betydde for kommunen, kan man vurdere disse faktorene til å ikke være oppfylt i dette tilfellet. Det kom tydelig frem i intervjuene at E18 ikke har en like stor betydning for kommunene som det E6 har. Det er også et fokus i blant annet avisene at denne veien er en vei for hele samfunnet, noe som kan være med på at de lokale distanserer seg fra hva veien betyr for de. Som i principal-agent-teorien kan dette gjøre at lokalnivået ikke er motivert til å se på de overordnede behovene og vurderer de lokale forholdene som viktigst.

Denne veien er viktig for staten på grunn av betydningen den har for transport mellom Oslo og Stockholm. Det er også viktig for staten å få en vei som har god fremkommelighet og kan være med på å senke avstandskostnadene. Trafikkmengden øker, og dermed må veiene følge den utviklingen. I tillegg til målet om bedre fremkommelighet, er det er har Osloregionen et mål om mer miljøvennlig transport og minst mulig biltransport, noe som kan virke noe motstridene. Det er statens oppgave å sørge for at utviklingen går i riktig retning. Staten skal se på de større sammenhengene enn hva kommunen skal, og det er derfor viktig at statlige myndigheter ser med et mer overordnet blick.

Det er viktig å vite at det både er fordeler og ulemper ved det som i denne oppgava kaller lokalnivået. Det er de lokale som vet hvor skoen trykker, for eksempel fra caseundersøkelsen - er kunnskap om hvor de ulike turstiene og skiløypene går i planområdet. Statens Vegvesen er her avhengige av den lokale kunnskapen for å kartlegge de ulike stiene. Når beslutninger skal vedtas i et kommunestyret, kan det bidra til at den lokale kunnskapen blir tatt mer hensyn til ved at det er de lokale, med kunnskap om de ulike verdiene og områdene i kommunen som skal fatte vedtakene. Det er også en usikkerhet om lokalnivået egentlig har en så god demokratisk betydning som man kanskje skulle tro. Mark Purcell er blant de som er skeptiske til at lokalnivået har fått den kredibiliteten som den har fått. Han mener at det like stor sjanse for at demokratiet blir nedprioritert som at det blir prioritert i en situasjon hvor de lokale meningene kommer foran de statlige. Det er ofte de som roper høyest, og har mest innflytelse, som blir hørt i en medvirkningsprosess. Det er blant annet derfor er det viktig at det ikke automatisk antas at medvirkning på lokalnivå er den beste løsningen alene.

Hvilken rolle medvirkning har ved de ulike plannivåene spiller en viktig rolle i forhold til vektleggingen av interesser i planområdet. Det er viktig at medvirkningen er ekte og at innspillene blir tatt hensyn til, elles er det forholdsvis unødvendig med den delen av prosessen uansett nivå. I denne oppgava er det ikke vurdert om medvirkningen er ekte eller

ikke, men det er registrert at det har vært et grundig opplegg for medvirkning med blant annet *kreativ fase*.

Til tross for at det er lovpålagt i Plan- og bygningsloven at det skal tilrettelegges for medvirkning i planprosessen, er det ikke videre pålagt at resultatet av medvirkningen blir tatt hensyn til i den videre prosessen. Medvirkning kan potensielt bidra til at det blir konflikter med interessegrupper og kan kunne sinke prosessen, samtidig som den kan være med på å sikre at de ulike interessegruppene får mulighet til å bli hørt. Åpenhet tidlig i planprosessen kan bidra til mindre konflikter mellom lokalbefolkningen, interessegrupper og den offentlige forvaltningen.

Det er derfor viktig å ha en åpen prosess hvor alle de offentlige aktørene, sammen med planens berørte parter blir tatt med tidlig i prosessen. Dette kan være med på at det blir en oppklaring i hva de ulike partene har behov for og mener tidlig i prosessen. Næss (2004) trekker frem at der hvor det ikke har vært mulig å ta hensyn til interessegruppene på grunn av en for lukket prosess tidlig i fasen, har det hendt at det har oppstått konflikter. Dette er noe politikeren som ble intervjuet i caseundersøkelsen etterlyste i prosessen ved E18.

Vedkommende mente at dersom kommunen tidligere i prosessen ble tatt med i planleggingen, ville det blitt en bedre prosess. Signy Vabo(2007) påpeker at det er mindre bruk for sterke styringsmidler dersom potensialet for konflikt er lite. Det er sannsynlig at dersom det er mer likhet imellom de lokale målene og de statlige føringene og strategiene, vil det også være færre konflikter og mindre behov for at staten skal ta over planleggingen.

For å summere opp, er det slik at noen forhold er viktigere lokalt, mens andre er viktigere på statlig nivå. De ulike nivåene har ulike mål for utvikling og det er med dette som grunnlag rimelig å anta at det vil bli ulik vurdering av forholdene på statlig og lokalt nivå.

### ***Er grunnlaget for overføringen av veiplanlegging fra veglova til plan- og bygningsloven fremdeles gyldig?***

Dokumentstudiet viser at bakgrunnen for overføringen fra Veglova til plan- og bygningsloven i 1989, i hovedsak var et ønske om mer samordnet planlegging av veiarealene sammen med resten av kommunens areal. Det å se hele kommunens areal som en helhet er viktig, slik at det

er en sammenheng mellom hvor veier går og hvor man skal lokalisere de funksjonene som disse veiene skal sørve. Eksempler på dette kan være bolig, handels- og næringsområder.

Målet med den nye E18 er at det skal bygges en vei som skal gå utenom boligområdene. Veien skal ha få avkjørsler på grunn av den standarden som er satt. I intervjuene med fagpersonene kom det frem at denne type vei, en 4 felts europavei, ikke forholder seg til resten av kommunens areal på samme måte som en vei som skal knytte for eksempel boligområder sammen. Ved intervju av planleggere i Ski og Ås kommune, samt Statens Vegvesen, kom det frem at det muligens ikke er like relevant med samordning på en så stor og strategisk viktig vei som E18 er. En vei som i minst mulig grad skal forholde seg til boligområder har derfor kanskje ikke et behov for å bli vurdert innunder det som ses på som samordnet areal- og transportplanlegging? Denne typen vei, som skal gå igjennom flere fylker burde kanskje ha en mer overordnet samordning, enn en lokal samordning i forhold til planlegging?

På den ene siden, er det fremdeles viktig at hele arealet i kommunen sees under ett. For at de ulike funksjonene i en kommune skal best mulig ses i en sammenheng, er det viktig at infrastrukturen har en sammenheng med hvor innbyggerne bor og hvor de jobber. En sammenhengende planlegging på tvers av fylkes- og kommunegrensene er og viktig når det er snakk om en vei som krysser kommuner og fylker. På den andre siden er det slik at noen typer veier, skal i minst mulig grad forholde seg til for eksempel boligområder, noe som nye E-18 er et eksempel på.

En faktor som gjør samordnet planlegging også hensiktsmessig også på motorveier - er nettopp avkjørsler fra denne veien og inn mot bolig- og næringsområder via sideveiene. Det er tenkelig at arealene ved avkjørslene til en vei som E18 blir populære nærings-, industri og handelsområder. Forskjellene på fokuset til stat og kommune kan her bli en utfordring. Det kan tenkes at en kommune ønsker flere avkjørsler for å kunne utnytte seg av muligheten for for eksempel næringsutvikling, mens staten ønsker kanskje så få avkjørsler som mulig for å få bedre flyt i trafikken.

Det blir av flere grunner vanskelig å gi et entydig svar på denne problemstillingen. Det er fremdeles viktig at det er en sammenhengende planlegging av en kommunes areal. Det kan være hensiktsmessig at veier som er av den type som betyr at de skal i minst mulig grad

forholde seg til de resterende arealene til kommunen, i mindre grad trenger å bli sett i sammenheng med planleggingen av kommunens resterende arealer. Det er her verdt å nevne at det er viktig at den samordnede planleggingen ved denne type veier og burde innebære samordnet planlegging på tvers av kommune og fylke. Som nevnt over, er det fremdeles viktig at det er en dialog mellom stat og kommune når det kommer til planleggingen av avkjørsler - da dette kan være viktig i forhold til om det er ønskelig med utvikling rundt avkjøringsområdene.

### ***I en planprosess som dette, hvilket spillerom har kommunen?***

Opgavens caseundersøkelse viste at det var til dels ulike oppfatninger av hva slags muligheter det er for kommunen til å bidra i denne typen planprosess avhengig av hvilken rolle ulike aktører har i prosessen. Fagpersonene som jobber i kommunenes administrasjon mener at de har fått bidratt i de diskusjonene de har fått deltatt i. Politikeren som ble intervjuet hadde en mening som var i kontrast til dette. Vedkommende ønsket at det var lagt bedre til rette for et samarbeid mellom lokaldemokratiet og staten tidligere i prosessen, slik at det ikke bare ble slik at politikerne fikk presentert en løsning som de skulle vedta. Vegvesenets rolle kommer frem som en slags forhandlerrolle der de skal både høre på hva kommunen ønsker med den nye veien, samtidig som de skal få frem hva som er det mest gunstige sett med deres øyne.

Det er fastsatte rammer for hvordan en vei skal utformes, avhengig av hva som er vedtatt i Samferdselsdepartementet. I denne oppgava er tilfellet at det skal bygges en vei mellom Elvestad i Hobøl og Vinterbro i Ås kommune, der veien skal være en 4-felts motorvei. Det er det utgangspunktet Ås, Ski, og Statens Vegvesen har å forholde seg til. Det er viktig at politikerne er enige med planens innhold. I praksis betyr dette at kommunen kan komme med innspill og samarbeide med Statens Vegvesen i forhold til de områdene som det kan endres på.

Det som er spørsmålet her er hvor mye det egentlig har å si at kommunen er planmyndighet, ved denne type plan, når staten ved behov har en rett, hjemlet i lov, om å ta over planleggingen med statlig plan.. Dette ble aktuelt i Ås kommune når prosessen stoppet opp når kommunedelplanen skulle vedtas i 2012. Det ble da gjennomført et hastemøte med veimyndighetene, og samferdselsministeren uttalte at det var fare for at dette kunne bli en statlig plan.



Harald Baldersheim (2005) trekker frem at lokalt selvstyre kan bidra til en mer variert politisk diskusjon enn det blir på et rent statlig nivå. Det er også mulighet for at det lokale selvstyret kan bidra til at man finner ut hvor problemområdene er på grunn av nærheten mellom befolkningen og de som skal fatte avgjørelsene. Dersom et kommunalt selvstyre, eller kommunal autonomi, skal være reelt - må kommunen ha et selvstendig forhold til staten. På bakgrunn av dette kan det kommunale selvstyret i Norge sies å ikke være helt reelt. Kommunenes spillerom i Norge er avgrenset ved lover og statlige føringer. En kommune kan derfor i prinsippet gjøre som de vil, så lenge det ikke overskrider de lover og retningslinjer som er satt for kommunen.

Om det er positivt eller en negativt at det lokale selvstyret i Norge er avgrenset kan ses på fra to ulike sider. Dersom man ser på den statlige styringen av kommunene igjennom lovgivning og ulike retningslinjer som et hinder for lokal utvikling og evnen til å selv avgjøre hvilken utvikling kommunen skal ha lokalt, er det klart at begrensningene er negative. Men dersom man ser på avgrensingen i selvstyret som en metode i å styre den regionale og nasjonale utviklingen i en retning som en ønskelig for fremtiden er det en helt annen sak. En kommune er ikke en selvstendig stat og det er derfor viktig at lover og statlige føringer settes slik at det blir en sammenhengende utvikling over kommune- og fylkesgrenser. Samtidig er det viktig at de lokale særforholdene får en mulighet til å komme frem i planleggingen, slik at de statlige målene for utvikling kan få en lokal tilpasning.

Det kan by på utfordringer for planleggingen på lokalt nivå at staten setter føringer og forventinger for utviklingen. Grunnen til dette er at staten ikke bare står for en mening eller har kun én målsetning. Problemer her er at disse målsetningene ofte kan være konkurrerende med hverandre. Det kan derfor bli forholdsvis komplisert for kommunen å planlegge *riktig* i forhold til de føringene staten setter. Utbyggingen av en motorvei som E18 for å minske avstandskostnader og effektivisere blant annet lastebiltransporten, er ikke i et landbruksområde forenelig med målet om mindre nedbygging av dyrket mark.

Det etterlyses flere steder i teorien, blant annet hos Naustadslid (1990), mer samarbeid eller samordning mellom styringsnivåene og etatene. Det tyder på at eventuelle styringsproblemer kommer av mangel på samordning. Også politikeren i caseundersøkelsen mente at dersom det tidligere i prosessen var et bedre samarbeid, og mer åpenhet imellom kommunen og staten,

ville prosessen blitt bedre og dermed mer effektiv. I dag er det slik at prosessen har kommet langt før den havner på kommunenivået. Det virker som at tendensen Naustadslid beskriver fremdeles er et faktum: ”Det er en klar tendens til at manglende evne til samordning av offentlig politikk på sentralt hold blir forsøkt rettet opp ved å delegere myndighet nedover i systemet og stille større krav til samordning på lavere nivå” (Naustadslid 1992, s22). Dette mener jeg på bakgrunn av at studiet av kommunedelplanprosessen viser det ikke er enighet på de høyere nivåene. Her vises det til varsel om innsigelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus på bakgrunn kornområdene, naturreservat og drikkevannskilder. Staten (ved Statens Vegvesen) som tiltakshaver, og staten (ved fylkesmannen) som innsigelsesmyndighet er uenige om hvordan de ulike utfordringene skal løses, etter at planen er ferdig og ute på høring. Dette sender tydelige signaler om at det ikke er enighet innad i staten og at det bidrar til utfordringer som kunne vært løst på et tidligere tidspunkt.

Eksempel på hva som kan nytte av at det er mer samarbeid mellom nivåene tidlig i en prosess er avklaring av hvilke naturområder som er viktige for kommunen og hvilke som er viktige nasjonalt. Her kan det være en utfordring å avgjøre om det er den nasjonale eller lokale verdien skal veie tyngst.

## Hovedproblemstillingen

Dette er den delen av oppgava hvor hovedproblemstillingen skal svares på. Dette danner konklusjonen på oppgava, svaret er basert på teorien og empirien som er diskutert i de fire foregående delproblemstillingene.

***Hvilke ulike hensyn taler for at veiplanlegging bør skje gjennom henholdsvis kommunal og statlig arealplan, og hvilke interessegrupper vil hvert av disse alternativene vil være til fordel eller ulempe for?***

Denne problemstillingen skal deles opp i to deler: *Hvilke hensyn som taler for at veiplanlegging bør skje gjennom henholdsvis kommunal arealplan og statlig arealplan*, for å så svare på *hvilke interessegrupper hvert av disse alternativene vil være til fordel eller ulempe for*.

Blant de hensynene som taler for at veiplanlegging bør skje gjennom kommunal arealplan, er fokuset på de lokale interessene. Det er lokalpolitikerne som skal vedta Statens Vegvesens forslag til plan for en ny europavei. Derfor er det viktig at politikerne ser behovet for en ny vei, samtidig som at de må mene at planen er den beste løsningen for kommunen. Dette gjør at Statens Vegvesen må forhandle med kommunen for at de skal bli fornøyde med planen, som igjen kan bety at de lokale forholdene blir mer prioritert. De lokale særforholdene er et tungtveiende argument for at veiplanlegging bør skje gjennom kommunal arealplan.

Ved planleggingen av en vei som dette, hvor det vil ferdes mye tungtransport, kan det være viktig at kommunene har en plan for hvor det skal være avkjørsler. Avkjørsler ved en vei som E18, vil kunne være populære områder for ulike former for næring å etablere seg. Det er viktig at kommunen får delta i og ha en strategi for hvor disse avkjørslene skal plasseres i forhold til de andre områdene i kommunen. Kommunal planlegging kan være med å sikre at dette blir med i vurderingen.

Subsidiaritetsprinsippet antyder at beslutninger skal tas så nære de berørte parter som mulig (Ulfstein&Føllesdal 2012). Ut ifra dette prinsippet skal det kun handles på et høyere nivå dersom det er nødvendig for å nå målet..

Dersom man benytter dette prinsippet i sammenheng med arealplanlegging, skal planavgjørelsene tas på så lavt nivå som mulig. Det laveste plannivået i Norge er kommunen.

Derimot så sier prinsippet at avgjørelsen skal tas på statlig nivå, dersom dette er best for måloppnåelsen.

Her må det da gjøres en vurdering om det statlige nivået virkelig har evnen til å lettere nå målet enn det kommunen har. Dersom det på kommunalt nivå er mangel på kompetanse til å få måloppnåelse igjennom planleggingen, bør den i følge dette prinsippet, gjøres av staten.

Et argument som taler imot statlig arealplan er det at staten ikke er et organ, det vil si at staten representerer ikke et enkelt standpunkt. Staten er *et mangehodet troll* er et passende uttrykk her. De ulike departementene og direktoratene har hver sine fokusområder som kan bidra til en dra-kamp om hvilke hensyn som skal tas, og hvilke forhold som er viktigst. Jon Naustadslid trekker dette frem da han sier at ”manglende evne til samordning av offentlig politikk på sentralt hold blir forsøkt rettet opp ved å delegere myndighet nedover i systemet og stille større krav til samordning på lavere nivå” (Naustadslid 1992, s22).

De viktige strategiske linjene staten har for utviklingen av hele samfunnet er en faktor som taler for at veiplanlegging bør skje igjennom statlig arealplan. To faktorer som kan trekkes frem for å underbygge dette fremhevet i notatet *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem*(Naustadslid 1992), der det pekes på at det være en tendens til i kommunene at de ikke er motivert til å jobbe med et problem som ikke påvirker dem direkte. Principal- agent-teori tilsier at egeninteressen til kommunen i prosjektet har mye å si for at kommunen skal jobbe for å realisere statens mål om en ny vei.

Et argument for at veiplanlegging bør foregå ved statlig arealplan er at meningene til *de få* ikke nødvendigvis kommer foran meningene til de mange. Kritikken som er rettet mot styrket lokaldemokrati går ut på at det det ofte er de som har mest makt og de som roper høyest som får meningen sin frem, og det bildet som males blir da ikke nødvendigvis blir representativt for hva resten av befolkningen mener. Samtidig bør det nevnes at det samme kan skje på statlig nivå, igjennom lobbyvirksomhet. Byråkrater og stortingspolitikere kan påvirkes i høringsprosesser for beslutninger som skal tas på statlig nivå. Setter man lobbyisme og det lokale mindretallet til side - vil spørsmålet handle om hvorvidt det er de lokale forholdene eller den samfunnsmessige nytten som bør vektlegges.

I den andre delen av hovedproblemstillingen er vurderingen av hvilke interessegrupper hvert av alternativene for beslutningsnivå vil være til fordel eller ulempe for.

Det kan se ut til at de forholdene eller interessegruppene som rammes positivt dersom det ene beslutningsnivået blir valgt, kan rammes negativt dersom det andre beslutningsnivået blir valgt. Det er tydelig i caseundersøkelsen at dersom det var opp til kommunen om det i det heletatt skulle bli en utbygging av veien, ville det ikke være noen utbygging av E18 igjennom Ås og Ski kommune. Når det først er vedtatt på statlig nivå at E18 skal bygges ut, ville det etter denne oppgavas resultater se ut til at rangeringen av de ulike traséene bli forskjellig avhengig av om ståstedet er hos staten eller i kommunen. Dette er på bakgrunnen av undersøkelsen om hvilke forhold som er viktige for staten og hvilke som er viktige for kommunen. Dette er ikke et svart- hvitt bilde, men det viser at det å velge det ene alternativet for beslutningsnivå ovenfor det andre, kan kunne gi et helt annet utfall med tanke på hvilke hensyn som vurderes som viktig.

Det er ikke vanskelig å se at de lokale interessene vil ha en fordel av at planleggingen av vei gjøres gjennom kommunal planlegging. Det er slik at de lokale vet hvor skoen trykker, og med kommunen som planmyndighet er det viktig at lokalpolitikere har troen på planen. På den andre siden kan de statlige interessene bli nedprioritert nettopp på grunn av at de lokale ser mer nytte i at deres behov dekkes, enn om de nasjonale behovene blir dekket.

Caseundersøkelsen viser i midlertidig at de ulike fagpersonene som ble spurt, ikke mente at det ville bli noen forskjell i vurderingen av de lokale forholdene ved en eventuell statlig arealplan, og at de statlige planmyndighetene ville høre på hva de lokale har av informasjon selv om ikke kommunen var planmyndighet. Samtidig er det et faktum at behovet for en vei vurderes etter samfunnsøkonomiske faktorer. Er det bestemt at det er et behov for en ny vei, så handler det om at de negative konsekvensene skal minimeres. I denne oppgava viser det seg at de interessene som blir mest negativt påvirket er de som merkes lokalt.

Naustadslid sin fremstilling om problemgenerering, figur 2, viser den at kommuner vil være mest motivert til å engasjere seg i samfunnsproblemer som har en lokal årsak og virkning. Sammen med principal- agent-teori, som fremhever at det er viktig at kommunene har en egeninteresse i det nye prosjektet for at de skal være villige til å bidra til at statens målsetning skal oppnås, kan det sies at dersom det blir statlig arealplan, så kan de mer overordna målene

komme tydeligere frem. De tiltakene som er vurdert som riktige for *hele samfunnet* kan bli satt foran det som blir vurdert som det beste lokalt.

I denne oppgava kommer det frem at det er flere viktige hensyn som taler både for og imot de to ulike beslutningsnivåene. Avslutningsvis skal hovedtrekkene som denne oppgava anser viktig, uansett hvilket beslutningsnivå som velges for veiplanlegging, presenteres.

Kunnskap om både lokale og statlige forhold som må tas med i planleggingen. Det er slik at byggingen av en motorvei på den størrelsen kommer til å påvirke flere interesser negativt, der mange av disse i denne oppgava regnes/betegnes som lokale. Samtidig er det flere statlige interesser som blir negativt påvirket dersom det ikke blir noen utbygging. At det evnes i planarbeidet, uansett nivå, å se både de lokale og de statlige interessene, er viktig.

Avgjørelsen om det er behov for utvidelsen av en vei eller ikke, blir tatt på det statlige nivået. Dersom kommunen ikke kan identifisere seg med dette behovet, eller om kommunen ikke ønsker å gjøre det som må til for å få planlagt eller bygget den nye veien, vil prosessen stoppe seg. Derfor blir det viktig å få kommunen med på laget, for å få en mer samlet ide om hva som er ønsket måloppnåelse. Dette kan bli mulig med samarbeid mellom de ulike nivåene, tidlig i prosessen.

Bedre samordning på tvers av sektorer og nivåer er det tydelig et behov for. Mer samordning kan føre til at det blir bedre balanse mellom de statlige og de lokale interessene. Det blir desto viktigere å fokusere på samspill i og mellom nivåene, dersom det er slik Vabo (2007) trakk frem om mindre behov for sterke styremidler ved mindre konflikter mot måloppnåelse.

---

## 5.2 Litteraturliste

- Aksnes, L. (2011). Kronikk: Mer effektiv vegplanlegging.
- Askheim&Grenness. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget. 198 s.
- Askheim&Grenness. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. (2005). *Samspill og tillit, NOU, 2005:6*. regionaldepartementet, K.-o. 278 s.
- Bjørnå, H. (2005). Demokrativerdien i det lokale. *Kommunal økonomi og politik*, 9 (4).
- Gaukstad&Sønstebø. (2003). Nordens landskap, Forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen. København: Nordisk ministerråd.
- Johannessen, A. e. a. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk- administrative fag*, b. 3. Oslo: Abstrakt forlag. 490 s.
- Naustadslid, J. (1992). Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem Oslo: NIBR.
- Naustadslid, J. (1990). Stat og Lokal Styring *NIBR-notat 1990:130*.
- Næss, P. (2004). Bedre utforming av store offentlig investeringsprosjekter. *Concept: NTNU*.
- Pedersen, e. a. (2010). *Plan- og bygningsrett*, b. 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Purcell, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, 43 (11).
- Sager, T. (1991). Planlegging med samfunnsperspektiv: Tapir.
- Seljegard, I. (2013). Hensyn til natur og miljø i store planprosesser - en casestudie av E18 og Follobanen. Universitetet for Miljø og Biovitenskap: Institutt for naturforvaltning.
- Ulfstein&Føllesdal. (2012). Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og Høyesterett - uavhengighet og demokratisk kontroll. I: *Dommerens Uavhengighet* s. 443-461.
- Vabo, S. (2007). Prosjektbeskrivelse, Demokratisk styring i et flernivå-system : Lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge. Upublisert manuskript.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research : design and methods*, b. 5. California: SAGE.
- Aabøe, A. M. (2012). Statlig styring og det lokale selvstyret i arealplanlegging, et studie av innsigelsesinstituttet. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

## Offentlige dokumenter

Finansdepartementet, e. a. (2013). Effektivitet i planleggingen, raskere planlegging av store samferdselsprosjekter.

Miljøministeriet. (2013). Det danske plansystemet. Tilgjengelig fra:  
[http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Det\\_danske\\_plansystem/](http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Det_danske_plansystem/).

Miljøverndepartementet. (1988). *Ot.prp. nr. 51*. 64 s.

Miljøverndepartementet. (1993). *Rundskriv, T-5/93 Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. I: Miljøverndepartementet (red.). Tilgjengelig fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rundskriv/1993/t-593-areal-og-transportplanlegging.html?id=107851> (lest 24.04).

Miljøverndepartementet. (2007). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling, Utenlandsk rett og planpraksis*. Tilgjengelig fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-/4.html?id=500541> (lest 03.02).

Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven*. 19 s.

Miljøverndepartementet. (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Miljøverndepartementet. 36 s.

Miljøverndepartementet. (2013). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. I: miljøverndepartementet, K.-o. (red.). Tilgjengelig fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/rundskriv/2013/t-2-13-innsigelse-pbl.html?id=733666-2> (lest 01.02).

Osloregionen. (2008). *Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen*.

Pbl. (2008). *lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Miljøverndepartementet. Oslo: Fagbokforlaget.

Samferdselsdepartementet. (2013). *Nasjonal Transportplan 2014-2023*. Oslo.

StatensVegvesen. (2006). *Håndbok 140, Konsekvensanalyser*. Oslo.

StatensVegvesen. (2008). *Veg- og gateutforming, Håndbok 017*.

StatensVegvesen. (2011). *Rapport fra kreativ fase*. 88 s.

StatensVegvesen. (2012). *Kommunedelplan E18 Akershus grense - Vinterbro Ås/Ski*. 119 s.

Stortinget.no. (2011). *Snakk med politikerene*. Tilgjengelig fra:  
<https://http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og->



[demokratiet/Undervisning/Deltakelse-og-pavirkning/Snakk-med-politikere/](#) (lest 07.05).

Trafikverket. (2014). *Korta fakta om Trafikverket*. <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Snabbfakta-om-Trafikverket/>. Tilgjengelig fra: <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Snabbfakta-om-Trafikverket/> (lest 28.03).

Transportministeriet. (2009). *Vejloven*. Transportministeriet. [https://http://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=137745 - Kap3](https://http://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=137745-Kap3).

Vegvesen.no. (2012a). *Behandling av høringsuttalelser Kommunedelplan med konsekvensutredning Ski kommune*. I: Vegvesen, S. (red.). [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/340996/binary/607999?fast\\_title=H%C3%B8ringsuttalelser+Ski+kommune+-+mai+2012.pdf](http://www.vegvesen.no/_attachment/340996/binary/607999?fast_title=H%C3%B8ringsuttalelser+Ski+kommune+-+mai+2012.pdf). Tilgjengelig fra: [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/340996/binary/607999?fast\\_title=H%C3%B8ringsuttalelser+Ski+kommune+-+mai+2012.pdf](http://www.vegvesen.no/_attachment/340996/binary/607999?fast_title=H%C3%B8ringsuttalelser+Ski+kommune+-+mai+2012.pdf) (lest 18.02).

Vegvesen.no. (2012b). *Behandling av høringsuttalelser Kommunedelplan med konsekvensutredning Ås kommune*. I: Vegvesen, S. (red.). Tilgjengelig fra: [http://www.vegvesen.no/\\_attachment/340998/binary/593150?fast\\_title=H%C3%B8ringsuttalelser+%C3%85s+kommune+-+mai+2012.pdf](http://www.vegvesen.no/_attachment/340998/binary/593150?fast_title=H%C3%B8ringsuttalelser+%C3%85s+kommune+-+mai+2012.pdf) (lest 05.01).

Vegvesen.no. (2012c). *e18ostfold/Bakgrunn*. <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Bakgrunn>. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Bakgrunn> (lest 02.02).

Vegvesen.no. (2013). *Konseptvalgutredning (KVU) og (KS1)*. <http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredning+%28KVU%29+og+%28KS1%29>: Statens Vegvesen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredning+%28KVU%29+og+%28KS1%29>.

Vegvesen.no. (2014). *Fakta*. <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Fakta>: Statens Vegvesen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e18ostfold/Fakta> (lest 07.03).

ÅsKommune. (2012). *Kommunedelplan for E18 Akershus grense – Vinterbro*. Tilgjengelig fra: <http://www.as.kommune.no/kommunedelplan-for-e18-akershus-grense-vinterbro-vedtatt.5095927-271905.html>

## Internettsider

- Bentzrød, S. (2012). Ås-opprørere på glid om ny E18. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/As-opprørere-pa-glid-om-ny-E18-6970762.html> - .Um90LHcha8p.
- Boverket. (2013). *Planera*. <http://www.boverket.se/Planera/Nationell-planering/>. Tilgjengelig fra: <http://www.boverket.se/Planera/Nationell-planering/>.
- Granli, C. (2012). *Det er ingen skam å snu, brev til Ordføreren i Ås Kommune, juni 2012*. <http://www.hoyre.no/Det+er+ingen+skam+%C3%A5+snu.d25-TMjIYV.ips>. Tilgjengelig fra: <http://www.hoyre.no/Det+er+ingen+skam+%C3%A5+snu.d25-TMjIYV.ips> (lest 08.04).
- Haugnes, G. M. (2013). Hva skjer når vi blir 40% flere? *Magasinet Tekna* (2).
- Hultgren, J. (2012a). *Arnstad ber lokale politikere om å snu*. Aftenposten. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Arnstad-ber-lokale-politikere-om-a-snu-6969773.html>.
- Hultgren, J. (2012b). Dette koster utsettelse av E18. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Dette-koster-utsettelse-av-E18-6971258.html> - .U1YMcl7Vueg (lest 14.04.2014).
- Hultgren, J. (2012c). Lokal motstand stanser ny E18. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Lokal-motstand-stanser-ny-E18-6968681.html> - .Ux84INyImeg.
- StoreNorskeLeksikon. (2008). *Effektivitet*. <http://snl.no/effektivitet>: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <http://snl.no/effektivitet> (lest 05.02).

## Andre kilder

- Nilsen, T. E. (2012, 20 august 2012). Ber Ås ombestemme seg. *Smaalenene*
- NRK. (2014). Regjeringen skal halvere plantid på vei [TV]. NRK.

## 5.3 Vedlegg

### Fortolkningskjema for intervjuer

Forskningsspørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forskningsspørsmål	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<p><i>1) Hvilke ulike hensyn og interessegrupper blir berørt ved byggingen av et større norsk europavegprosjekt?</i></p> <p>I intervjuene er det tydelig at det er to "interessegrupper" hvor det har vært fokus, den ene er vannforekomster og den andre er jordbruket og dyrka mark. Det er en oppfatning hos informantene i Ås Kommune at til tross for at jordvernet har fått mye oppmerksomhet, er det de kjørende som det blir tatt mest hensyn til. "det er jo de kjørende som tvinger dette frem, og får det som de vil i forhold til den økende trafikkmengden". "det er jo de kjørende som tvinger dette frem, og får det som de vil i forhold til den økende trafikkmengden". (ås) utenom de kjørende handler det egentlig mest om å minimalisere skadene</p> <p>Ski og Ås er begge kommuner med store jordbruksområder, slik at det er som den ene informanten i Vegvesenet sa, "det er selvsagt beklagelig at det blir så mye nedbygging av dyrket mark, men det er vanskelig å unngå i denne kommunen her" om Ås Kommune.</p> <p>Dyrket mark er og en interesse som har stor interesse nasjonalt. Mål om mindre nedbygging av dyrket mark. "Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene bidrar til å hindre nedbygging av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder. Regionale planer bør angi verdifulle landbruksarealer og gjennom langsiktige utbyggingsstrategier trekke klare grenser mot jordbruksarealer og overordnet grønnstruktur. "(Miljøverndepartementet 2011)</p> <p>Vann er viktig for både som drikkevannskilde og som område for dyreliv. I planområdet er det både drikkevannskilder og andre vann/tjern som kan bli påvirket under og etter utbyggingen av den nye veien. Informantene i Ås kommune mente at vannvernet var den store taperen i denne prosessen. Østensjøvannet som renner ut i Årungen, og Gjersjøen som er drikkevannskilde.</p>	<p>Planlegger, Ski Kommune</p>	<p>Planleggeren i Ski kommune nevner en spesiell interessegruppe når samtalen gikk over til interessegrupper som ble berørt av dette prosjektet. Glennetjernets-venner. De er en interessegruppe som er opptatt av å bevare Glennetjern ved byggingen av en ny motorvei. Grunnen til at informantene trekker frem denne interessegruppen fremfor andre er at dette er en gruppe som har vært veldig synlig i planprosessen, da de mente at de ikke ble hørt og at de ikke ble hørt og vannvernet ikke ble tatt hensyn til. Informanten ville her passe på å presisere at det er forskjell på å ikke bli hørt, og det at vegvesenet ikke kan ta innspillene dine med i betraktningen.</p>
	<p>Ansatt ved E18 utbyggingen, Statens Vegvesen</p>	
	<p>tidligere planlegger i Ås kommune, nå ansatt i Statens Vegvesen</p>	<p>Dyrket mark var den eneste "interessegruppen" som informantene nevnte i intervjuet. Dette kan være fordi det er den dyrkede mark som har vært mest omtalt og som har vært "stridens kjerne".</p>
	<p>Ansatte i Ås kommune</p>	<p>I denne planprosessen var det ifølge informantene i Ås kommune, et stort fokus på jordvern. Dette gjelder både i arbeidet med kommunedelplanen og reguleringsarbeidet, som foregår enda.</p> <p>Til tross for at det har vært et stort fokus på jordvernet, er informantene av den oppfatning av at det er de kjørende som det blir tatt mest hensyn til. "det er jo de kjørende som tvinger dette frem, og får det som de vil i forhold til den økende trafikkmengden". Utenom de kjørende er informantene enige om at det handler mest om å minimalisere skadene, hvor da landbruket har fått mest fokus.</p> <p>Vannvernet trekkes frem som taper i denne prosessen. Informantene sier at det har blitt tatt lite hensyn til vannforekomster i området. Dette gjelder blant annet Gjersjøen som er en drikkevannskilde og Østensjøvannet, som renner ut i Årungen.</p>

Forskningsspørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forskningsspørsmål	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<p><i>2) Vil de ulike forholdene bli vektlagt ulikt i de to ulike alternativene?</i></p> <p>I intervjuene er det tydelig at alle de intervjuede informantene ikke tror at det vil være noen forskjell i vektleggingen av de berørte interessegruppene, uansett plantype. I begge kommunene er det en tro på at Vegvesenet vil ta hensyn til lokalkunnskapen kommunen innehar. Det er heller ikke noen tvil om at Vegvesenet hadde tatt med kommunene i planarbeidet, selv om det var en statlig arealplan.</p> <p>Noe av det som trekkes frem er at planprosessen i statlig arealplan er som kommunal arealplan lovfestet i plan og bygningsloven. Dette vil si at det er lovfestet hva som skal utredes, og det er også lovfestet at det skal være en åpen prosess, som gjør at uansett plannivå så skal det være godt dokumentert at noe blir vurdert over noe annet.</p> <p>I en statlig arealplan er det Vegvesenet som planlegger, men de er ikke avhengige av at kommunen skal vedta planen. Dette betyr ikke at prioriteringene i forhold til interessegrupper som blir berørt, kommer til å bli merkverdig forskjellig i forhold til i dag. Informantene i vegvesenet er klare på at lokalkunnskap er viktig og det kan kunne være med på å påvirke prioriteringene til vegvesenet.</p>	Planlegger, Ski Kommune	Planleggeren sier at han ikke tror at de lokale forholdene ville blitt vurdert annerledes dersom vegplanlegging var statlig plan eller kommunal plan. Planleggeren mener at Vegvesenet veit å ta hensyn til de kommunale faktorene uansett planmyndighet.
	Ansatt ved E18 utbyggingen, Statens Vegvesen	<p>Informanten i vegvesenet er tydelig på at det er uansett plantype, statlig eller kommunal, de samme prosessene og utredningene som må til. Om punktene blir vurdert annerledes i de to ulike alternativene sa ikke informantene noe om.</p> <p>Viktig med lokalkunnskap</p>
	tidligere planlegger i As kommune, nå ansatt i Statens Vegvesen	<p>Informanten mener at det ikke ville vært noen vesentlig forskjell på hvilke interesser som vil bli tatt hensyn til i de to alternativene.</p> <p>Informanten sa at i denne prosessen med E18 samarbeidet kommunen med Statens vegvesen i arbeidet med høringsuttalelsene og i arbeidet med hva som skulle konsekvensutredes. Informanten mente at forskjellen på de to plantypene ikke ville hatt noen "kritisk betydning" for hvilke interesser som ville blitt tatt hensyn til.</p> <p>I tillegg til dette presiserte informantene at dette er en prosess hvor det er lovfestet at den skal være åpen, slik at Vegvesenet kan ikke lure seg unna</p>
	Ansatte i As kommune	<p>I ås tror de ikke at det ville vært noen forskjell mellom vurderingene av interessegruppene og de som blir påvirket av den nye veien, dersom det hadde vært en statlig arealplan. Den eneste forskjellen informantene ser kunne vært er at prosessen ville gått fortere.</p> <p>"Vegvesenet må jo følge Plan- og bygningsloven, og den er forholdvis styrende for hva som skal utredes og hva som skal konsekvensutredes. De mener at ved en statlig arealplan er det sannsynlig å anta at vegvesenet hadde valgt det alternativet som var mest transportøkonomisk gunstig." "Det er viktig trafikk som skal fra Sverige til Oslo, og det hadde nok vært så styrende for den planprosessen at det hadde redusert antallet alternativer"</p> <p>Informantene har begge troen på en statlig arealplan fremdeles betyr at Statens vegvesenet vil komme til å spille på lag med kommunen. De mener at vegvesenet ikke kommer til å fremme en plan, legge den ut på høring, og vedta den uten å se på hva slags innspill kommunen har.</p> <p>Informantene mener at det er viktig at noen har muligheten til å ta et overordna grep over hva som skal ta hensyn til og ikke. "er det transporten til og fra Oslo og ut av landet som er det viktigste eller er det landbruksjorda og den matproduksjonen som skjer på denne jorden som er den viktigste?"</p>

Forsknings spørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forsknings spørsmål.	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forsknings spørsmål
<p>3) <i>I en planprosess som dette, hvilket spillerom har kommunen?</i></p> <p>Det er politikerne i kommunen som skal vedta planen når det er en kommunal arealplan. Det er da slik at det er viktig at politikerne er enige i den nye planen. Den ene informanten i Statens Vegvesen sa at prosessen før en plan skal vedtas fremstår som en slags forhandlingsprosess. Men, det er flere ting som ikke kan forhandles, det er da snakk om veiens utforming med tanke på veiens standard og trafikksikkerhet. Dette er på forhånd vedtatt. I dette tilfellet var det en 4-felts motorvei som skulle planlegges.</p> <p>I denne prosessen med nye E18 har kommunens administrasjon bidratt i det Vegvesenet kaller kreativ fase hvor utfordringer ved den nye veien ble avdekket og ideer til traséen kom frem.</p> <p>I Ås kommune ble det trukket frem et eksempel på hvor kommunen har hatt en påvirkningskraft og mulighet til å bruke sitt spillerom til å få de løsningene de ønsker. Det ene eksempelet var i utredningsfasen, hvor kommunen fikk utredet en trasé øst for Ski. Det andre eksempelet er ved planleggingen av ulike kryssløsninger, hvor kommunen hatt en del spillerom. Kommunen fikk her mulighet til å bidra mye i prosessen mot å finne de beste løsningene. Informanten trur at kommunen har en større direkte påvirkningskraft med en kommunal plan enn i en eventuell statlig plan.</p> <p>Det ble stilt spørsmål om hvilket spillerom hver enkelt kommune skal ha i en så strategisk viktig vei som E18 er. Den påvirker ikke bare en eller to kommuner, men den påvirker på regionalt og nasjonalt nivå.</p>	<p>Planlegger, Ski Kommune</p> <p>Ansatt ved E18 utbyggingen, Statens Vegvesen</p> <p>Tidligere planlegger i As kommune, nå ansatt i Statens Vegvesen</p>	<p>Larsen nevner den kreative fasen som et sted der kommunen hadde en aktiv rolle. Kommunen var med på å de ulike delene av den kreative fasen, både de åpne møtene og den delen hvor det var kun kommunen, vegvesenet og konsulentfirmaet. Larsen sier at kommunen ble inkludert i sliingsprosessen fra den kreative fasen, men at Statens Vegvesen lukket dørene da den siste utvelgelsen skulle gjøres.</p> <p>Det Larsen mener om dette er at "Vegvesenet valgte å ta den viktigste delen av prosessen bak lukkede dører", men han sa og at utenom den siste delen var prosessen en god og demokratisk prosess.</p> <p>Informanten i Vegvesenet vil få frem at jo kommunens politikere som skal vedta planene, det er derfor viktig at de mener at planen er riktig. Informanten kaller prosessen en slags forhandlingsprosess, der de ansatte i kommunens administrasjon har ansvaret for å informere kommunens politikere.</p> <p>Det er ikke lov for kommunen å pålegge vegvesenet tiltak som vil fordyre prosjektet vesentlig. Som for eksempel i Ås kommune, hvor de ønsker at vegvesenet anlegger en gang og sykkelveg ved den gamle E18, Informanten sier til dette at behovet for dette skal utredes, men det er ikke slik at det bygges en slik gang og sykkelveg bare fordi kommunen syntes at det skal det.</p> <p>Informanten er i den mening at administrasjonen i kommunen hadde først og fremst et inntrykk av at Statens Vegvesen åpnet for at kommunen skulle komme med innspill og forslag helt fra starten av. Informanten kommer med planbestemmelsene som et konkret eksempel hvor kommunen hadde endringer, som også ble tatt med. Informanten presiserer at de som jobber i administrasjonen i kommunen har en forståelse for at Vegvesenet er en fagetat, og de stoler på den kompetanse de har. Slik at hvis man se på avgjørelsen av hvordan veien skal utformes med tanke på standard og trafikksikkerhet, så hadde ikke kommunen mye gjennomslagskraft. Men informanten sier og at personlig mener vedkommende at kommunene heller ikke bør ha så stor innflytelse på akkurat dette punktet.</p> <p>Informanten mente derimot at dersom man spør en politiker det samme spørsmålet, ville svaret kanskje være annerledes, som beslutningstakere kan politikere i kommunen føle seg mer overkjørt av Vegvesenet enn det administrasjonen gjør, sier informanten.</p>
	<p>Ansatte i As kommune</p>	<p>Noe gjennomslagskraft hadde kommunen i dette prosjektet, informant snakket om utredning av en trasé lengere Øst for det området som er i Kommunedelplanen. Informantene tenker at dette alternativet aldri var reelt alternativ for vegvesenet. "det lå nok litt i kortene at veien til slut skule gå omtrentlig i den traséen som den alltid har gjort".</p> <p>Den ene informanten kommer med et innspill om hvilke tilfeller hvor kommunen har hatt litt mer påvirkningskraft enn hva de muligens ville i en statlig arealplan. Kommunen har samarbeidet med vegvesenet om kryssløsninger, og her har kommunen hatt en del å si.</p>

Forskningsspørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forskningsspørsmål	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<p><b>4) Er grunnlaget for overføringen av vegplanlegging fra veglova til plan og bygningsloven fremdeles gyldig?</b></p> <p>Når planlegging var underordnet Veglova hadde Vegvesenet friere spillerom og flere hjemler i lov til å vedta mulig upopulære planer i forhold til veiutbygging.</p> <p>Når det skal planlegges veier som har en påvirkning på bebyggelse og næringsområder, så er det viktig at det er en sammenheng mellom transportplanleggingen og den resterende arealplanleggingen. Men flere av informantene mener at det er ved en så stor og strategisk, viktig vei som nettopp E18 er muligens ikke like relevant for samordning som en mindre vei er. Med en motorvei på denne størrelsen, er det et poeng at den er så langt unna boliger som mulig. Den ene informanten fra Ås nevner at det er mer viktig og relevant med samordning av planleggingen av veier som knytter denne motorveien sammen med de andre områdene.</p> <p>Den ene informanten fra Vegvesenet mener at det er forskjell på hva slags vei det er snakk om, en europavei er ikke det samme som en lokal, kommunal vei. Lokale innspill er viktige, men det er og viktig å tenke på at dette er en vei som skal sørve hele samfunnet.</p>	<p>Planlegger, Ski Kommune</p> <p>Ansatt ved E18 utbyggingen, Statens Vegvesen</p> <p>tidligere planlegger i Ås kommune, nå ansatt i Statens Vegvesen</p>	<p>Planleggeren i Ski mener at vegplanlegging er i Plan og bygningsloven har ført til at det blir en bedre samordning i planleggingen.</p> <p>Planleggeren antyder at Vegvesenet tenker mest på vei, og at når det gamle vegloven gjaldt sier planleggeren at det var slik at Vegvesenet ikke skulle tenke på næringsutvikling og slik.</p> <p>Planleggeren liker at all arealplanlegginger under en lov slik at det er en uavhengighet hvilken konsultasjon man jobber under. Samtidig mener han at det er viktig at Vegvesenet har en hjemmel til å sette ned foten dersom kommunene ikke blir enige. Dette mener planleggeren fordi det ikke er samfunnsnyttig at kommunene bruker så lang tid på å bli enige.</p> <p>Da informanten ikke har noen erfaring fra når vegplanlegging var under veglova syntes vedkommende at det er litt vanskelig å svare på om det er mer samordnet areal og transportplanlegging nå enn før. Det informanten kan si er at Vegvesenet hadde et dårligere rykte før lovendringen enn nå, dette mente informanten var fordi vegvesenet som planmyndighet hadde da flere lovhjemler å slå i bordet med, enn de har i dag.</p> <p>Informanten mener at denne prosessen gjenspeiler det at areal og transportplanlegging er samordnet. Vedkommende mener at det selvsagt er beklagelig at det blir så mye nedbygging av dyrket mark, men at i Ås kommune er det vanskelig å unngå dette. Informanten har forståelse for at det kan bli en utfordring med samordnet planlegging ved andre lignende tilfeller. "hvem skal egentlig bestemme hvor veien skal gå?"</p> <p>Informanten mener det er forskjell på hva slags vei det er snakk om. " i dette tilfellet er det en europavei, og ikke en lokal, kommunal vei. Dette er en vei som skal sørve hele samfunnet". Vedkommende mener at det burde telle mindre hva for behov som finnes lokalt. Men samtidig er det viktig med lokale innspill."</p>
	<p>Ansatte i Ås kommune</p>	<p>Den ene informanten er klar på at man nærmer seg en mer ideell løsning når man planlegger vei etter plan- og bygningsloven, veiloven var nok litt for vei-orientert, og slik at hvis man skal samordne utbygging og trafikk så må man gå veien om en plan- og bygningslovprosess, mener informanten.</p> <p>Informanten nevner derimot at det med samordnet planlegging, kanskje ikke er så veldig relevant i så store prosjekter som dette. Da det her er ønskelig med veier som er minst mulig knyttet direkte til boligområder og lignende. Dermed er det viktig at denne veien blir planlagt slik at den passer med andre veier som er knyttet til boligområdene.</p>

Forskningsspørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forskningsspørsmål	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<i>1) Hvilke ulike hensyn og interessegrupper blir berørt ved byggingen av et større norsk europavegprosjekt?</i>	Politiker As kommune. 1	<p>Landbruket og boligområdet Sneissletta er de to politikerne nevner som blir mest påvirket av den nye veien.</p> <p>"Men det er landbruket som lider mest av dette, og jeg har ikke helt trua på det 100 % gjenvinning av jorden. Her snakker vi om enorme mengder jord, og det som er dyrkbart i Ås i dag, er fulldyrket.</p> <p>Sneissletta er et boligområde som nå ikke kan utvides videre, om det var et ønske, da den nye veien svinger like utenfor her.</p> <p>Politikeren er positiv til at veien ikke gikk igjennom boligområdet, men det hadde igjen den konsekvens at mer dyrket mark gikk til spille.</p> <p>Den store tapen i denne prosessen i tillegg til jordvernet er Ås- befolkningen, når veien blir bygget slik som det nå er vedtatt og det i tillegg blir bommer slik som vegvesenet foreslår, så blir det en økning på lokalvegnettet igjennom Ås i tillegg til at beboerne i Ås må betale for å kjøre på veien.</p>

Forskningsspørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forskningsspørsmål	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<i>2) Vil de ulike forholdene bli vektlagt ulikt i de to ulike alternativene?</i>	Politiker Ås kommune. 1	<p>Politikeren i Ås kommune har ikke noen tro på at den lokale kunnskapen vil bli tatt hensyn til dersom det var en statlig arealplan.</p> <p>"Vi får ikke håpe det blir det, det blir som at Putin sitter på samferdselsdepartementet"</p>

Forskningsspørsmål, samt sammenfattende fortolkning i forhold til forskningsspørsmål	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<i>3) I en planprosess som dette, hvilket spillerom har kommunen?</i>	Politiker As kommune. 1	<p>Politikeren sier at det ikke har vært noe samarbeid mellom vegvesenet og politikerene. " vi har fått presentert løsningene deres, og fått kommentert disse, men noe direkte samarbeid har det ikke vært. Men administrasjonen har jo et samarbeid, men vi politikerene har jo bare fått presentert løsningene."</p> <p>Politikeren sier og at de har vært med i høringsprosessen og gi innspill.</p> <p>Politikeren mener kommunestyret får vedtaksrett så sent i prosessen, at det nesten ikke er mulig å si nei.</p> <p>Politikeren har forståelse for saksbehandleren i Vegvesenet, " de har jo som må å få dette utredet, og de har direktiver de skal følge, og det er ikke så lett å komme med innspill som ligger mandatet deres. Mandatet er smalt, slik at det er ikke lett."</p> <p>Politikeren mener at kommunen får bli med i prosessen for sent i forhold til viktigheten av den lokale kunnskapen og lokaldemokratiet.</p> <p>"Det store problemet er i begrunnelsen når man skal strekke veien, og alle høringer som staten har og alle innspill som kommer derfra for en kommune i det hele tatt har fått noen mulighet til å uttale seg. Så en større velvilje og et større samarbeid .</p> <p>For vegvesenet er jo bundet og bastet av vedtak og når man ikke starter samarbeidet på et tidligere tidspunkt så blir det en dårlig løsning.</p> <p>All kunnskap tilsier at lokalbefolkningen har stort lokalkunnskap enn hva staten har. Lokal kunnskap er viktig. "</p> <p>Politikeren mener altså at det bør legges et bedre grunnlag for samarbeid mellom lokaldemokratiet og staten, tidligere for at det skal gå fortere og for at de beste løsningene skal komme frem, tidlig.</p> <p>"de snakker jo om at det lokaldemokratiet som gjør at det blir forsinket, men det er mangel på samarbeid med lokaldemokratiet som er problemet for å få frem en vei. De vil ikke høre på lokaldemokratiet., på et riktig og tidlig tidspunkt. "</p>

	De intervjuede	Fortolkning av intervjuet i forhold til forskningsspørsmål
<i>Hvilken betydning har E18 for Ås kommune?</i>	Politiker Ås kommune. 1	<p>”Vi har ingen glede av E18 i det heletatt. Vi har e18 i dag, som er stor nok, og vil være stor nok i 20 år fremover. Og det dere monsteret med 4 felt som nå skal komme, det har ikke vi bruk for.</p> <p>Ås kommune er oppdelt i et lappeteippe delt av 2 store motorveier, og vi burde få det slik at den nye veien ikke sjenerer oss mer enn nødvendig.</p> <p>Hadde veien blitt bygget slik vi ville, så hadde det ikke vært den belastningen. Belastningen er på folks lommebøker, som blir for stor.”</p>





Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
67 23 00 00  
[www.nmbu.no](http://www.nmbu.no)