



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017

30 stp.

Fakultet for realfag og teknologi

## **Lokalsamfunnets medvirkning i planlegging av riksveger**

Et casestudiet av

E18 Retvet – Vinterbro og Rv. 4 Kjøl – Åneby sør

Public participation in planning of national road

**Bahzad A. Salim**

Institutt for Byggeteknikk og arkitektur

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>FIGURLISTE</b> .....	4
<b>TABELLISTE</b> .....	5
<b>SAMMENDRAG</b> .....	6
<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>FORORD</b> .....	9
<b>1. TEMA OG BAKGRUNN</b> .....	10
1.1 Problemstilling .....	10
1.2 Avgrensninger .....	11
1.3 Valg av casestudie .....	12
1.4 Oppgavens struktur .....	15
<b>2. METODE</b> .....	16
2.1 Bruke evaluering til å analysere .....	16
2.2 Innhenting av informasjon .....	16
<b>3. VEGPLANLEGGING</b> .....	17
3.1 Rollefordeling i vegplanlegging i Norge .....	17
3.2 Vegtyper i Norge .....	17
3.3 Planleggingsfaser .....	18
Konseptvalgutredning (KVU) .....	18
Planprogram (PP) .....	18
Kommunedelplan – konsekvensutredninger (KDP – KU) .....	18
Reguleringsplan (RP) .....	18
3.4 Videre prosess etter Kommunale vedtak .....	19
3.4.2 Innsigelse .....	20
3.4.3 Mekling .....	20
3.4.4 Departementets behandling .....	20
3.4.5 Statlige planer .....	20
<b>4. TEORI</b> .....	22
4.1 Planleggerens rolle i vegprosjekter .....	22
4.2 Medvirkning .....	23
4.2.1 Medvirkningsgrunnlag .....	23
4.2.2 Medvirkningsnivåer .....	24
4.3 Deltagelse og forpliktelse .....	25
4.4 Identifisering av aktører .....	25
4.5 Makt og politisk rasjonalitet .....	27

4.6 Påvirkende faktor .....	28
4.6.1 Prosesstyring .....	28
4.6.2 Målformulering .....	29
4.6.3 Kommunikasjon .....	30
<b>5. PRESENTASJON AV CASESTUDIER .....</b>	<b>31</b>
5.1 Vegprosjekt E18 Retvet – Vinterbro .....	31
5.1.1 Bakgrunn for prosjektet .....	31
5.1.2 Tidligere planer .....	32
5.1.3 Prosessen rundt kommunedelplan (2011-2012) .....	37
5.1.4 Politisk behandling av KDP for E18 i Ås .....	46
5.2 Vegprosjekt Rv. 4 Kjul – Åneby sør .....	51
5.2.1 Bakgrunn for prosjektet .....	51
5.2.2 Tidligere planer .....	53
5.2.3 Kommunedelplan for Kjul – Åneby sør 2011-2014 .....	61
5.2.4 Politisk behandling av KDP for Rv. 4 .....	67
<b>6. RESULTATER OG DISKUSJON .....</b>	<b>72</b>
6.1 Resultater fra dybdeintervjuer- E18 Retvet – Vinterbro .....	72
6.1.1 Om samarbeid mellom SVV og kommunen? .....	73
6.1.2 Om medvirkning i prosessen .....	74
6.1.3 Om kommunens motstridende vedtak .....	76
6.2 Diskusjon E18 Retvet – Vinterbro .....	77
6.2.1 Hvordan har samarbeidet fungert i planleggingen? .....	77
6.2.2 Hvordan har medvirkning fungert i planleggingen? .....	79
6.2.3 Forhold som har påvirket medvirkning- og planleggingsprosessen .....	80
6.3 Resultater fra dybdeintervjuer Rv. 4 Kjul – Åneby sør .....	85
6.3.1 Om samarbeid mellom SVV og kommunen .....	85
6.3.2 Om medvirkning i prosessen .....	86
6.3.3 Om kommunens politiske vedtak .....	88
6.4 Diskusjon Rv. 4 Kjul – Åneby sør .....	89
6.4.1 Hvordan har samarbeid fungert i planleggingen? .....	89
6.4.2 Hvordan har medvirkningen fungert i planleggingen? .....	90
6.4.3 Forhold som har påvirket medvirkning- og planleggingsprosessen .....	92
<b>7. KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING .....</b>	<b>96</b>
7.1 Hvordan har samarbeidsforholdet bidratt til å gjennomføre planleggingsprosesser? .....	96
7.2 Hvordan har medvirkningsprosessen påvirket planleggingsutfallet? Og på hvilket teoretisk medvirkningsnivå ligger prosjektet? .....	97

7.3 Hvor lang tid har selve planarbeidet tatt? .....	98
7.4 Hvilke forhold har påvirket medvirknings- og planleggingsprosessen? .....	99
7.5 Oppsummering .....	100
<b>REFERANSER</b> .....	101
<b>VEDLEGG</b> .....	107



## FIGURLISTE

Figur 1.1: Kart over Rv.4. Sort ring viser strekning Kjøl – Åneby sør i Rv. 4 (www.gulesider.no). .....	14
Figur 1.2: Kart over E18. Sort ring viser strekning Retvet - Vinterbro i E18 (www.gulesider.no). .....	14
Figur 3.1: Viser grad av påvirkning av vegplaner gjennom de ulike planleggingsfaser (vegvesen.no 2014).....	19
Figur 3.2: Viser et eksempel på forløpet til politiskbehandling av kommunedelplan (Fra Ås kommune). .....	19
Figur 3.3: Illustrerer planleggingsløpet til kommunedelplan med konsekvensutredning i SVV (vegvesen.no 2013). .....	21
Figur 4.1: Viser S. Arnstein medvirkningsstige (Arnstein 1969). .....	24
Figur 4.2: Identifisering av aktører i prosjektet avhengig av påvirkningsgraden (Susen Brockett og Erik Larsen 2013) .....	27
Figur 4.3: Viser planleggingstrinn fra HB R760 Styring av vegprosjekter om ressursbruk i vegprosjekter. (Statens vegvesen 2014c).....	29
Figur 5.1.1: Kart over delstrekninger i E18 Vinterbro – Riksgrensen (Statens vegvesen 2012a). .....	31
Figur 5.1.2: Viser planleggingsforløpet til E18 Retvet – Vinterbro mellom 2000 – 2012.....	32
Figur 5.1.3: Viser vurderte alternativer i silingsfasen 2006. N-alternativer i blåsirkel og S-alternativer i sortsirkel (Statens vegvesen 2005).....	33
Figur 5.1.4 Viser alle vurderte konsepter i KVU-rapporten (Statens vegvesen 2008a). .....	35
Figur 5.1.5: Viser en kart over aktuelle traséalternativer i kommunedelplan gjennom Ås kommune (Statens vegvesen 2012a).....	41
Figur 5.1.6: Viser kart over strekningen mellom Holstad - Vinterbro og Rv23 som ledes til Oslofjordforbindelsen (Hultgren et al. 2012). .....	48
Figur 5.2.1: Viser kart over strekningen mellom Kjøl og Åneby gjennom Nittedal (Vegkart 2017). .....	51
Figur 5.2.2: Viser ÅDT på ulike strekninger i Rv. 4 i Nittedalkommune fra Gjelleråsen til Opplandsgrense (Statens vegvesen 2008b) (Statens vegvesen 2011a). .....	52
Figur 5.2.: Viser planleggingsforløpet til Rv. 4 Kjøl – Åneby sør mellom 1993 – 2015.....	53
Figur 5.2.3: Viser kart over mulig inndeling av Rv. 4 i Nittedal kommune til flere strekninger. Det var i forbindelse med vurdering av etappevis utbygging (Statens vegvesen 2006). .....	55
Figur 5.2.4: Viser flomsonekart for 300-årsflom langs Rv. 4 i Nittedal (Statens vegvesen 2009). .....	57
Figur 5.2.5: Satellitt kart med linjer fra silingsfasen på strekningen Kjøl – Åneby sør i planprogrammet. (Statens vegvesen 2009). Bildet er redigert, Nitelva er markert i lilla.....	59
Figur 5.2.6: Viser plansmieskisser for fase 2 og 3 der fremtidig Rv. 4 er lagt i tunnel under Rotnes (Nittedal kommune 2010). .....	60
Figur 5.2.7: Kart med oversikt over alternativene 1-5 i Rv. 4 fra Kjøl til Åneby sør (Statens vegvesen 2013b). .....	62
Figuren 5.2.8: Viser en sammenligning av hovedgruppene av prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2013b). .....	63
Figur 6.2.1: Viser de viktigste nasjonale-, lokale- og prosjektmål for E18 Retvet – Vinterbro (Statens vegvesen 2010).....	82
Figur 6.2.2: illustrerer samfunnet i vegplanlegging som en del av kommuneplan. Redigert figur fra (Amdam 2011). .....	83

NB! Figurer uten kilde er selvlaget.

## TABELLISTE

Tabell 4.1: Viser planleggers vektlegging av fag- og prosesskompetanse (Harvold & Skjeggedal 2008). .....	22
Tabell 5.1.1: Viser en beskrivelse av aktuelle traséalternativer gjennom Ås kommune. (Statens vegvesen 2012a).....	40
Tabell 5.1.2 Viser et kostnadsoverslag med 25% usikkerhet for alternative traséer fra Akershus grense til Vinterbro angitt i millioner kroner 2011(Statens vegvesen 2012a).....	42
Tabell 5.1.4: Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for delstrekningen Nygårdskryss – Holstad (Statens vegvesen 2012a).....	43
Tabell 5.1.5: Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for delstrekningen Holstad – Kråkstad (Statens vegvesen 2012a).....	44
Tabell 5.1.6: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser på delstrekning A (Nygård – Holstad) (Statens vegvesen 2012a) .....	45
Tabell 5.1.7: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser av alternativene på delstrekning B (Holstad – Kråkstad) i Ås og Ski (Statens vegvesen 2012a). .....	45
Tabell 5.2.1: Viser en beskrivelse av aktuelle traséalternativer mellom strekningen Kjul og Åneby sør (Statens vegvesen 2013b). .....	61
Tabell 5.2.2: Viser samlet oversikt over kostnadskomponentene for de 5 alternativer (Statens vegvesen 2013b). .....	63
Tabell 5.2.3: Viser en oppsummering og rangering for ikke-prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2013b). .....	64
Tabell 5.2.4: Viser en sammenstilling av prissatte og ikke prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2013b). .....	65
Tabell 5.2.5: Viser en oppsummering av virkninger for lokal utvikling i de ulike alternativene (Statens vegvesen 2013b). .....	66

## SAMMENDRAG

Planlegging av riksveger i Norge behandles og vedtas etter bestemmelsene i plan og bygningsloven (PBL). Planmyndighet sammen med planleggingsansvarlig og fagmiljø har et felles ansvar om samarbeidet ved utarbeidelse av planer for riksvegnettet. PBL plikter den som fremmer planforslaget å legge til rette for aktiv medvirkning fra berørte aktører og lokalsamfunnet under bearbeidelse av vegplaner.

I den siste tiden har flere vegprosjekter fått rettet en del fokus mot seg, på grunn av konflikter og uenigheter som oppstår mellom tiltakshaveren (Statens vegvesen) som fremmer planforslaget, og beslutningstaker (kommunen) som vedtar planen, angående valg av vegløsning. Resultatet av dette har ofte blitt store forsinkelser i gjennomføring av prosjektet eller brudd i planprosesser. Dette føres til at det reises spørsmål om: *Hvordan påvirker kommuner gjennom bidrag i medvirkningsprosessene som gjennomføres i samarbeid med Statens vegvesen, i utforming av løsningen som tilslutt vedtas?*

Målet med denne oppgaven er å analysere medvirkningsprosessen og samarbeidsforholdet i to vegprosjekter ved å gjennomgå deres bakgrunnsdata og plandokumenter. Spørsmålene under vil være med på å kaste lys over en konklusjon til ovennevnte problemstilling:

- Hvordan har samarbeidsforholdet bidratt til å gjennomføre planleggingsprosesser?
- Hvordan har medvirkningsprosessen påvirket planleggingsutfallet? Og på hvilket teoretisk medvirkningsnivå ligger prosjektet?
- Hvor lang tid har selve planarbeidet tatt?
- Hvilke forhold har påvirket medvirknings- og planleggingsprosessen?

Opgaven er basert på to vegprosjekter; Kommunedelplan for E18 Retvet – Vinterbro gjennom Ås kommune, og kommunedelplan for Rv. 4 Kjul – Åneby sør gjennom Nittedal kommune. Casene ble valgt på bakgrunn av: prosjektene har hatt konflikter i kommunedelplan fasen som har resultert i motstridende beslutninger mellom Statens vegvesen og kommunen. Analyserte data i oppgaven har vært foreliggende dokumenter til prosjekter, samt dybdeintervjuer med sentrale personer som var involvert i planleggingsprosessen.

Casene viser at lokale mål ofte kan være divergerende fra nasjonale og regionale mål. Dette skaper konflikter i planprosesser. Kommunen har en viktig rolle i gjennomføring av vegplaner med ansvar for lokale interesser og makt i beslutninger. Statens vegvesen har et fagansvar i å ivareta nasjonale mål i planleggingen. Konsekvensen av målkonfliktene kan gå utover samarbeidsforholdet mellom partene. Slike omstendigheter svekker den lokale tilliten til planene og skaper tvil om medvirkningen fra lokalsamfunnet er vellykket, noe som igjen fører til dårlig lokalforankring av vegplaner. Dette kan

resultere til bruk av maktposisjon i form av politiske beslutninger som vil være motstridene til planforslaget.

## ABSTRACT

Planning of national roads in Norway is dealt with and adopted in accordance with the provisions of the Planning and Building Act (PBL). Planning authority together with the planning officer and the academic community has a common responsibility for cooperation in preparation of plans for the national road network. PBL commits the promoter of the plan proposal to facilitate active involvement of affected actors and local communities in the preparation of road plans.

Recently, several road projects has been directed to a certain focus due to conflicts and disagreements that arise about the choice of solution, between the promoter (State Road Administration), which promotes the plan proposal and decision-maker (municipality) who approves the plan. The result of this has often been major delays in the implementation of the project or breach of planning processes. This leads to raise a question: How does municipalities influence contributions in the public participation processes carried out in cooperation with the Norwegian Public Roads Administration, in the design of the solution that finally is adopting?

The purpose of this thesis is to analyse the public participation process and cooperation relationship in two road projects by reviewing their background data and planning documents. The questions below will help to shed light on a conclusion to the above thesis statement:

- How has the cooperative relationship helped to carry out planning processes?
- How has the public participation process affected the planning results? And at which theoretical level of participation is the project lying?
- How long has the planning work taken?
- What factors have affected the public participation- and planning process?

The assignment is based on two road projects; municipal land-use plan for E18 Retvet - Vinterbro through Ås municipality and municipal land-use plan for Rv. 4 Kjøl - Åneby south through Nittedal municipality. The cases were chosen based on: the projects have had conflicts in the municipal land-use phase which has resulted in incompatible decisions between the Norwegian Public Roads Administration and the municipality. Analysed data in the thesis has been documentary for projects as well as depth interviews with key persons involved in the planning process.

The cases show that local purposes can often be divergent from national and regional purposes. This creates conflicts in planning processes. The municipality has an important role in implementing road planning responsible for local interests and power in decisions. The Norwegian Public Roads Administration has a professional responsibility in safeguarding national goals in the planning. The consequences of conflict of affairs may go beyond the partnerships between partners. Such circumstances impair local confidence if the community is active. And in turn, leads to poor local anchorage of road plans. The outcome of this will be the use of power position through political decisions that are the contradictions of the planning proposal.

## FORORD

Denne masteroppgaven marker avslutningen på min 2-års masterstudieutdanning på Byggteknikk og Arkitektur ved Institutt for Teknologi, fakultet for realfag og teknologi ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Denne oppgaven er skrevet i samarbeid med Statens vegvesen.

Studieprogrammet med mye varierende kursinnhold har gitt meg et grunnlag for å velge en slik spennende oppgave, som jeg anser å ha vært en veldig lærerik og nyttig prosess for meg. Den har gitt meg en bredere kjennskap av planleggingsprosesser innenfor vegprosjekter.

Jeg vil takke min veileder ved Statens vegvesen, Bjørn Nyquist, for interessante diskusjoner og gode tilbakemeldinger under skriving av oppgaven.

Takk, til min veileder ved NMBU, John Petter Langdalen, for gode kommentarer og god støtte.

Mine informanter har vært en av de sentrale kildene. Takk for at de stilte opp, og for deres bidrag.

Takk til mine med-kollegaer som har gitt støtte og råd underveis.

Takk til familien min, for stor tålmodighet og tiden og motivasjonen jeg har fått for å fullføre studiet.

Oslo, 14.05.2017

*Bahzad A. Salim*

# 1. TEMA OG BAKGRUNN

Planlegging har til hensikt å bidra til å utvikle et samfunn som tar vare på viktige felles verdier og grunnleggende levevilkår for ulike grupper. I planprosessene blir det lagt vekt på en åpen holdning, innsyn og medvirkning.

Medvirkning er en grunnleggende forutsetning i et lokaldemokrati, som gir mulighet til å delta og medvirke i planleggingsprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Gjennom Plan og bygningsloven (PBL) er planmyndigheter pålagt å sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning og deltagelsesmulighet i lokalsamfunnet. I PBL legges det vekt på deltagelse i planleggingen for å oppnå best mulige resultater. Medvirkning er omtalt i et eget kapittel, henholdsvis lovens kap. 5 ([www.lovdatabasen.no](http://www.lovdatabasen.no) 2014).

Vegplaner skal fremmes og behandles etter PBL og vedtas av kommunen. Det er Statens vegvesen (SVV) som er tiltakshaver i planlegging av vegprosjekter langs riksveger. Erfaringer hos Statens vegvesen, viser at det er viktig å trekke sentrale aktører; grunneiere, kommunens administrasjon, politikere og andre, aktivt med i planprosessen.

I følge SVV skal medvirkning i planprosessene ikke øke planleggingskostnadene, men bidra til at planleggerne får lettere tilgang på kunnskap (Vegvesen.no 2016). Til tross for at SVV beskriver medvirkning som et viktig og nødvendig hjelpemiddel i planprosessen blant annet i sin håndbok V710 *Oversiktsplanlegging*, oppstår det i flere prosjekter konflikter og uenigheter om valg av løsning mellom tiltakshaveren og lokalsamfunnet. Dette leder til at det kan stilles spørsmål om hvordan medvirkningen egentlig påvirker vegprosjekter.

Dette var utgangspunktet for mitt valg av tema for masteroppgaven. Da det pågikk en del diskusjoner på min arbeidsplass (Statens vegvesen-Region øst) der Statens vegvesens anbefalinger i flere ulike prosjekter ble møtt med stor motstand i lokalsamfunnet. Siden forfatteren av denne oppgaven ikke har vært direkte involvert i de valgte vegprosjekter, er det interessant å undersøke prosessen som en studiecase.

## 1.1 Problemstilling

Medvirkningsprosesser har tradisjonelt hatt som hovedmål både å forankre planer hos innbyggerne, og å fremme kreativitet i form av ideer til valg av løsninger. Medvirkningsprosessene skulle slik bidra både til bedre planer, lette gjennomføring av planer, og også bidra til at politikerens grunnlag for planbeslutninger skulle bli best mulig. Tidligere forskning og erfaringer fra ulike prosjekter viser at medvirkningsprosessene ikke alltid fungerer optimalt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a), noe som fører til at gjennomføring av planprosesser i KDP prosjektet kan bli berørt av dette.

Når det gjelder vegprosjekter er det særlig i kommunedelplanen (KDP) konflikter i valg av løsning det oppstår. Målet med denne fasen er å avklare vegstandard og vegtrasé samt videre planlegging av vegen. En vedtatt kommunedelplan er juridisk bindende, når kommunestyret har vedtatt planene, jamfør PBL (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009). Hovedfokuset i denne oppgaven er rundt planleggingsprosesser frem til utarbeidelse og politisk behandling av kommunedelplan ved kommunen. Min problemstilling i denne oppgaven blir som følgende:

*Plan og bygningsloven krever at Statens vegvesen (tiltakshaver) og kommunen (planmyndighet) samarbeider om planlegging av riks- og fylkesveger. Hvordan påvirker kommuner gjennom bidrag i medvirkningsprosessene som gjennomføres i samarbeid med Statens vegvesen, i utforming av løsningen som tilslutt vedtas?*

For å besvare dette spørsmålet, analyserer jeg medvirkningsprosessen i to vegprosjekter ved å gjennomgå deres bakgrunnsdata og plandokumenter samt intervjuer nøkkelpersonell i planleggingsprosessen. Forutsetninger for valg av vegprosjekter er definert under kap. 1.3.

Gjennom analysen skal oppgaven søke å svare på følgende spørsmål:

- Hvordan har samarbeidsforholdet bidratt til å gjennomføre planleggingsprosesser?
- Hvordan har medvirkningsprosessen påvirket planleggingsutfallet? Og på hvilket teoretisk medvirkningsnivå ligger prosjektet?
- Hvor lang tid har selve planarbeidet tatt?
- Hvilke forhold har påvirket medvirkning- og planleggingsprosessen?

## 1.2 Avgrensninger

Det er utfordrende og spennende å arbeide med en slik problemstilling. Forutsetninger er at en klart erkjenner at det er grenser for hva en kan oppnå. Analyser presenter ikke den objektive sannheten om de forhold en undersøker. All kunnskap og forståelse skjer med grunnlag i innhentet data og informasjon innen begrenset tidsrom. Å få til en fullstendig kartlegging av medvirkningsprosessen i to vegprosjekter kan være en omfattende oppgave, der en verken har tid eller ressurser til å gjennomføre. For å komme nok i dybden må en derfor avgrense søkeområdet og å holde fokuset på den sentrale problemstillingen.

Oppgaven har hovedfokuset rundt medvirkningsprosessen på planleggingsfaser frem til kommunedelplanen er behandlet av kommunestyret. Det er mange berørte parter i prosjektet, men jeg begrenser det til å omtale følgende aktører: administrasjonen og politikerne i kommunen, SVV og



prosjektet (Prosjektleder samt andre nøkkelpersonell hos SVV). SVV som forslagstiller og forsvarer av nasjonale føringer i prosessen og kommunen som planmyndighet og forsvarer av lokalsamfunnets interesser. Medvirkningsprosessen vil stort sett konsentrere seg rundt hva som førte til de vedtakene kommunen kom med ved behandlingen av kommunedelplanen.

Innenfor kvalitative metoder er det forskerens forståelse eller tolkning av informasjoner som står i forgrunn (Holter 1982 i (Holme & Solvang 1998)). Et av hoved-kjennetegnene til kvalitative metoder er å fremskaffe mange opplysninger om få undersøkelsesenheter. Valget falt derfor på kun to vegprosjekter innenfor nevnte forutsetninger i kap. 1.3. Et av kriteriene skal være at prosjektene befinner i samme region (Region Øst ved SVV). Etter forfatterens erfaring kan det være ganske ulik praksis på gjennomføring av medvirkning i vegprosjekter mellom ulike regioner og selv blant ulike planleggere. Det er derfor valgt å ha dette som en del av avgrensningen.

Beboergruppen er en stor og interessant gruppe, men for at oppgaven ikke skal få et skjevt bilde, der det kun vil være mulig å intervju et par sentrale grupper i oppgaven, og fordi lokalpolitikere i kommunen er valgt til å representere lokalsamfunnet, ble det vurdert å ikke gjennomføre intervjuer med beboergruppen.

### 1.3 Valg av casestudie

Slik det ble nevnt under kapittel 1.3, er det valgt å ta kun to vegprosjekter som casestudier. Jeg skal observere og vurdere like og ulike forhold innen samarbeid- og medvirkningsprosessen mellom prosjektene. For at det skal foreligge et sammenligningsgrunnlag, tenkes det at valgte vegprosjekter bør ha noen felles trekk i seg. Disse trekkene kan for eksempel være; vegene er av samme type, prosjektene analyseres i samme planleggingsfase eller lik trafikkmengde på vegen. Å utforske medvirkning i ulike prosjekter, som er i ulike planfaser, ville vært interessant, men det kunne danne et ganske generelt bilde av medvirkning i prosjektet og skjevt sammenligningsperspektiv. Det ville dessuten vært mer utfordrende å sammenligne prosjekter mot hverandre. Jeg setter derfor opp følgende forutsetninger ved valg av vegprosjekt:

- *Kommunedelplan skal være politisk behandlet av kommunestyret*

Rammene for et vegprosjekt (vegtrasé og standard) blir avklart gjennom en kommunedelplan med konsekvensutredning etter PBL. I tillegg til andre faktorer som har stor betydning for livsløpskostnader, slik som antall kryss og krysstype. Noe av det kanskje mest omstridte, er beslutning om bruk av tunnel, som bør avklares i kommunedelplan. Det er et forhold som kan føre til at det oppstår uenigheter.

*- Vegtype skal være en riksveg*

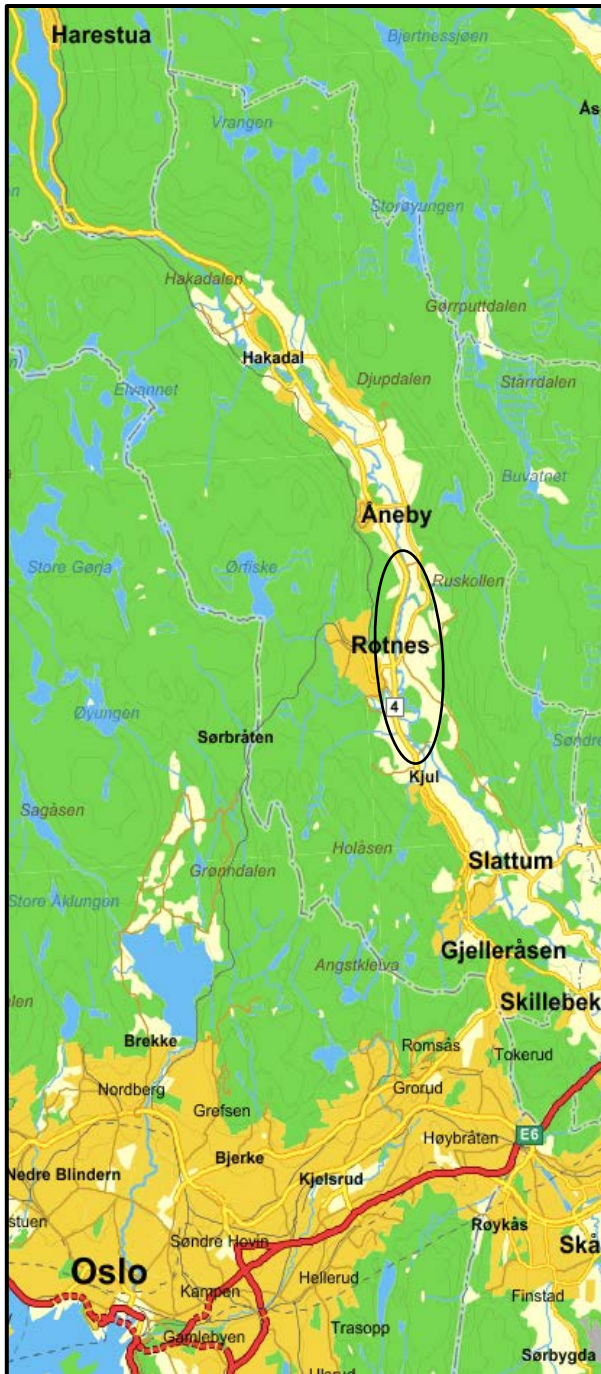
Riksveger, med de norske europavegstrekningene, er de vegene som binder landsdeler/regioner sammen samt binder landet til naboland. Viktigheten av vegen skaper større interesse. Slike veger vil som normalt berøre flere og dermed flere engasjerte aktører i prosessen, i forhold til et fylkesvegprosjekt.

*- Vegene må ha tilnærmet lik trafikkmengde -Årsdøgntrafikk (ÅDT)*

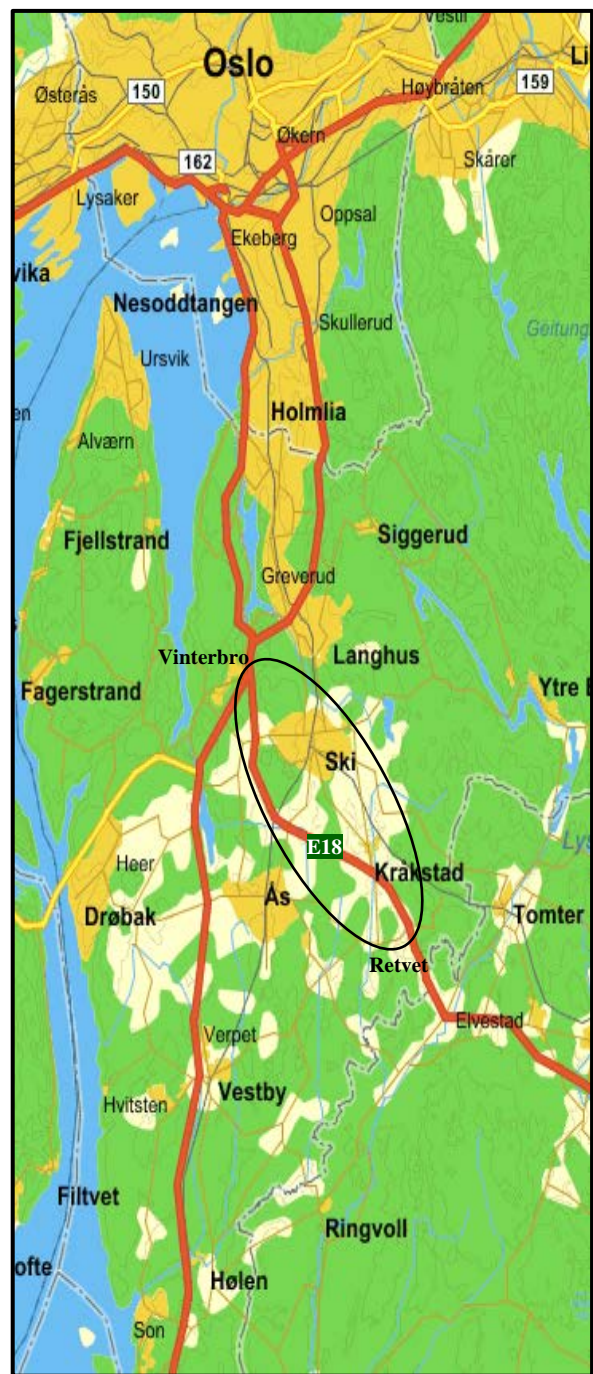
Trafikkmengde danner grunnlaget for klassifiseringen av ny veg i vegnormalsystemet til SVV (dvs. hvilken bredde, utforming og sikkerhetskrav vegen skal ha). Ved planlegging av nye veger er det forventet trafikk 20 år etter vegåpning, som legges i grunn (Statens vegvesen 2014d). I tillegg brukes trafikkmengde som et grunnlag for å kalkulere livsløpskostnader (drift- og vedlikeholdskostnader) på vegstrekningen. I valgte vegprosjekter (se under) er trafikkmengden på ca. 16000 (Rv. 4) og ca. 14000 (E18).

Etter å ha forhørt meg med noen erfarne fagfolk hos SVV, og med hensyn på ovennevnte forutsetninger for valg casestudie, falt valget på følgende vegprosjekter:

- **Casestudie 1: Europaveg 18 Retvet – Vinterbro**
- **Casestudie 2: Riksveg 4 Kjøl – Åneby sør**



Figur 1.1: Kart over Rv.4. Sort ring viser strekning Kjul – Åneby sør i Rv. 4 ([www.gulesider.no](http://www.gulesider.no)).



Figur 1.2: Kart over E18. Sort ring viser strekning Retvet - Vinterbro i E18 ([www.gulesider.no](http://www.gulesider.no)).

## 1.4 Oppgavens struktur

### **Kapittel 1: Oppgavetekst**

Kapittelet gir en oversikt over hva hovedtemaet og problemstillingen er i denne masteroppgaven, samt omhandler hvordan strukturen er oppbygd og organisert.

### **Kapittel 2: Metode**

Kapittelet er redskapet og framgangsmåten for å utforske problemstillingen. Det omfatter både hvordan organisering og tolkning av data er tenkt å gjennomføres.

### **Kapittel 3: Vegplanlegging**

Introdusering av prosesser innen vegplanlegging og rollefordeling mellom Statens vegvesen, som tiltakshaver for vegplaner og kommunen som vedtaksmyndighet.

### **Kapittel 4: Teori**

Innføring av teori innenfor rammene til problemstillingen. Gjennom kapittelet skal en gjennom relevant teori kunne bli bedre i stand til å forstå og forklare handlinger i casen.

### **Kapittel 5: Presentasjon av casestudier**

kapittelet vil gjøre rede for en gjennomgang og presentasjon av casestudier.

- Casestudie 1: Europaveg 18 Retvet – Vinterbro
- Casestudie 2: Riksveg 4 Kjøl – Åneby sør

### **Kapittel 6: Resultater og Diskusjon**

Gjennom dette Kapittelet vil samlet data av foreliggende dokumentasjon og intervjuer analyseres og diskuteres mot teoriens kontekst.

### **Kapittel 7: Konklusjoner og oppsummering**

Kapittelet vil gi en besvarelse, tatt på grunnlag av observasjoner og resultater dekket gjennom analysen, på problemstillingen.

## 2. METODE

### 2.1 Bruke evaluering til å analysere

Evaluering er en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående, eller avsluttet aktivitet (Finansdepartementet 2005). Innen forskning skiller evaluering mellom resultatevaluering og prosessevaluering (Halvorsen 1987). *Resultatevaluering* er å undersøke effekten av innsats opp mot hensikter som var grunnen til utført innstas. En slik evaluering blir vanligvis gjennomført når effekten kan undersøkes og innsatsen(iltakene) er gjennomført. *Prosessevaluering* innebærer at gjennomføringsprosess følges ved å samle og analysere data, som viser hvordan denne fasen har utviklet seg. Det er denne delen av evalueringen det skal benyttes i denne oppgaven. Temaer som utforskes i evalueringsprosessen kan være samhandlinger og samarbeidsmøter mellom planleggerne bak prosessen og beslutningstakerne. Det handler om å finne forhold som har påvirket prosessen ved at de har bremsset eller fremmet gjennomføringen, og dermed måloppnåelsen. Evalueringens utgangspunkt bør være at den som evaluerer har et eget innblikk i prosessgjennomføringen. Dette kan oppnås på kvalitative data innsamlet ved intervjuer og observasjoner, enten når gjennomføringen foregår, eller ved å se tilbake på faktorer som har påvirket måloppnåelsen. Forfatteren av denne oppgaven har ikke vært involvert i planprosessene til casestudier i denne masteroppgaven. Muligheten til å evaluere casene, vil da bli gjennom de forliggende dokumenter og data vegprosjektene har utarbeidet.

Sigmund Grønmo skriver at casestudier ofte er basert på kvalitative tilnærminger (Grønmo 2004). I kvalitative studier blir data vanligvis analysert etter hvert som de samles inn. I de to studiecasene som er valgt for oppgaven er det to vegprosjekter det skal samles relevant og tilgjengelig data om, og senere analyseres og drøftes med en konklusjon til problemstillingen.

### 2.2 Innhenting av informasjon

For å få kunnskap om planprosessen, skal det gjennomføres intervjuer med nøkkelpersonell i prosjektene. Disse vil være personer i prosjektets ledelse, representanter for kommunen, politikere i kommunen, og eventuelle andre personer som har hatt innsyn i prosessene. I tillegg til en gjennomgang av bakgrunnsdata, plandokumenter og politiske vedtak.

Gjennomføring av intervjuer vil i hovedsak være av hva teorien (Thagaard 2003) kaller semi-strukturerte intervjuer, der alle spørsmål ikke er satt opp på forhånd. Basert på oppgavens problemstilling vil temaene for intervjuer være bestemt, men ettersom dette er en analyseringsoppgave vil det kanskje være fornuftig å være åpen for nye temaer med nye synsvinkler i problemstillingen. Dette kan derfor, under deler av intervjuer, føre til noenlunde lite-strukturerte samtaler, der spørsmål ikke er utarbeidet på forhånd.

## 3. VEGPLANLEGGING

### 3.1 Rollefordeling i vegplanlegging i Norge

Vegplanlegging etter vegplanforskrifter iht. vegloven § 12 opphørte fra 1. juli 1994. All slik planlegging ble deretter bestemt å skje etter bestemmelsene i PBL (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1994). De nye retningslinjene gjaldt for utarbeidelse og behandling av planer for riks- og fylkesveger, også gang- og sykkelveger. Dette betyr i praksis at rollefordelingen i retningslinjene rettet seg mot at fylkeskommunen og kommunen har ansvaret for planbehandling og planvedtak, mens SVV utfører det praktiske planarbeidet etter plan bygningsloven. Praktisering av vegplanlegging skjer da gjennom fylkesplan, kommunedelplan og reguleringsplan, der SVV er tiltakshaver for planarbeidet mens sluttbehandling med vedtak gjøres av kommunene (Statens vegvesen 2014b). Loven inneholder ikke detaljerte regler for hvordan samarbeidet mellom tiltakshaveren og planmyndighet skal foregå. Det er gjennom lovens øvrige bestemmelser om samarbeidsplikt og samarbeidsrett dette skal avklares. Retningslinjer i T-1057 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1994), om planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven, gir føringer for hvordan planarbeidet er tenkt, og når og hvordan bestemmelsen i plan- og bygningsloven kan brukes.

### 3.2 Vegtyper i Norge

Vegsystemet i Norge er delt i 4 kategorier:

I første rekke kommer *riksveger*, med de norske europavegstrekningene, som binder landet sammen og knytter forbindelser med resten av verden. SVV er den statlige etaten som har ansvar for å bygge, drifte, og vedlikeholde riksvegnettet.

I andre kategorien kommer *fylkesveger*, som binder regionene sammen. SVV har etter avtale med fylkeskommunen ansvar for bygging, drift og vedlikehold av fylkesveger.

*Kommunale vegnettet* er tredje kategori, som binder sammen lokalsamfunnet. Her er det kommunen som har både ansvaret for bygging og drift/vedlikehold av vegen.

I den siste kategorien kommer *private veger*, slik som navnet sier, tilhører de privatpersoner/firma. Eieren er selv ansvarlig for bygging, drift og vedlikehold av vegen.

Kommunen har planmyndighet for å gjøre vedtak i vegplaner som er en del av riksveger, fylkesveger kommunale veger og private veger som går gjennom kommunen.

Alle kommuner har en kommuneplan som grunnlag for virksomheten i kommunen. Denne planen skal sikre de kommunale, regionale og nasjonale målsetninger, interesser og oppgaver.

Kommuneplanen revideres jevnlig. Kommunedelplan er en plan som er utarbeidet for et bestemt område i kommuneplanen.



### 3.3 Planleggingsfaser

Statens vegvesens beskriver praktisering av arbeidet i sammenfatning av planprosesser gjennom ulike faser. Faseinndelingen har som hensikt å gjøre planprosessen oversiktlig og forutsigbar, samt å legge til rette for trinnvise avklaringer (Statens vegvesen 2014b). Planleggingsprosessen blir mer detaljert jo lenger en kommer i planene. Under er det listet i rekkefølge en beskrivelse av de mest vanlige fasene i vegplanleggingsprosess:

#### Konseptvalgutredning (KVU)

Utredninger er en faglig statlig utredning i tidlig fase for alle statlige investeringsprosjekter, der antatt kostand er over 750 mill. Det er Samferdselsdepartementet (SD) som bestemmer gjennomføring av en slik utredning. I prinsippet gjennomføres konseptvalgutredning før prosjektplanlegging. Utredningen har som oppgave å analysere samfunnsbehov og transportbehov på ulike prinsipielle løsninger.

#### Planprogram (PP)

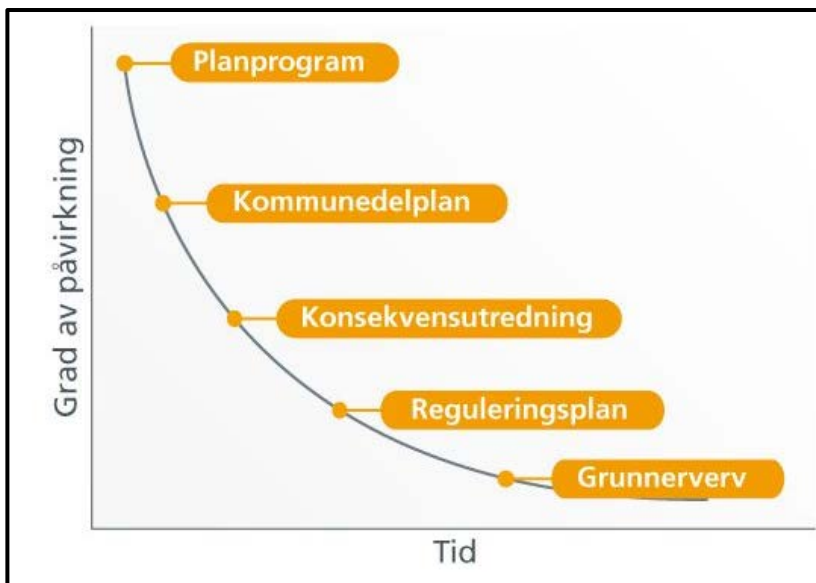
Dette er normalt det første steget i planlegging av et vegprosjekt. SVV utarbeider forslag til planprogram som sluttbehandles og vedtas i kommunen. Formål og premisser, traséalternativ og konsekvenstemaer som skal utredes, avklares i planprogrammet. Planene legges ut på offentlig høring før de vedtas av kommunen. Både offentlige etater, grunneiere, naboer og andre interesserte har mulighet for å komme med innspill i den fasen.

#### Kommunedelplan – konsekvensutredninger (KDP – KU)

Vegtrasé og standard på et vegprosjekt blir som regel bestemt i kommunedelplanfasen. I samarbeid med kommunen utarbeider SVV et forslag til kommunedelplanen for en bestemt strekning. Basert på planprogrammet gjennomføres det en konsekvensutredning sammen med forslag til kommunedelplan. Konsekvensutredningene skal belyse konsekvensene for planforslaget og svare på planprogrammet, og gi en vurdering til de ulike alternativene. Offentlige etater, grunneiere, naboer og andre interesserte har, etter PLB, mulighet til medvirkning i den fasen, ved at det holdes åpne møter på ulike stadier i planarbeidet.

#### Reguleringsplan (RP)

Etter en vedtatt kommunedelplan, avklares det mer detaljer om plassering og utforming av vegen gjennom reguleringsplan etter PBL. Detaljeringen omfatter blant annet utforming av vegen og kryss, og alle forhold som skal til for å bygge vegen. SVV kan utarbeide et forslag til reguleringsplan, mens kommunen har ansvaret for beslutningsvedtak. I forkant av dette legges planene ut på offentlig høring. Både offentlige etater, grunneiere, naboer og andre interesserte har, etter PBL, og på samme måte som i KDP-fasen, mulighet til medvirkning i denne fasen.

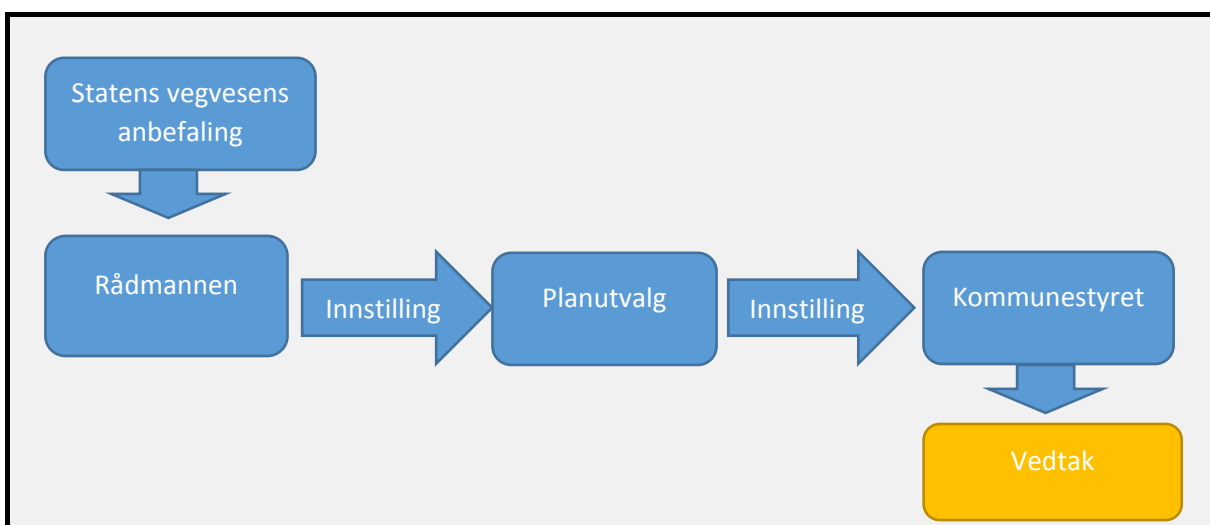


Figur 3.1: Viser grad av påvirkning av vegplaner gjennom de ulike planleggingsfaser (vegvesen.no 2014).

### 3.4 Videre prosess etter Kommunale vedtak

Etter at det er utarbeidet et planforslag (kommunedelplan/reguleringsplan), oversender SVV sitt planforslag med sin anbefaling til politisk sluttbehandling hos kommunen. Administrasjonen med rådmannen, som er det øverste administrative organet i kommunen skal basert på Statens vegvesens utredninger komme med sin innstilling til politisk nivå som skal behandle saken videre.

Saksforberedende organ(Planutvalg) – kan kalles litt forskjellig - skal deretter gi sine anbefalinger til kommunestyret. Dersom det ikke foreligger noen innsigelser (se neste delkapittel 3.4.2) til planer, kan kommunestyret vedta planforslaget, og dermed kan arbeidet med neste fase igangsettes. Ved innsigelse mot planer, faller kommunens rettslige kompetanse på å binde planvedtaket.



Figur 3.2: Viser et eksempel på forløpet til politiskbehandling av kommunedelplan (Fra Ås kommune).



### 3.4.2 Innsigelse

SVV kan fremme innsigelse mot ett eller flere alternativer dersom disse strider mot nasjonale føringer og mål som SVV er satt til å forvalte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1994).

Andre berørte statlige og regionale organer og nabokommuner har også innsigelsesrett til forslag til KDP og reguleringsplan. Ofte er det fordi forslaget er i strid med vesentlige regionale interesser i myndighetenes ansvarsområde.

Når det har kommet innsigelse mot et planforslag, vil kommunens rett til å vedta planen falle bort, og avgjørelsesmyndighet bli lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (Statens vegvesen 2015). Før dette skjer, er det meklingsmøter (Se kap. 3.4.3) hos fylkesmannen mellom den som fremmer innsigelse og kommunen.

### 3.4.3 Mekling

I forkant av oversendelse av saken til KMD, skal kommunen sammen med vedkommende organ, som har fremmet innsigelse mot planforslaget, gjennomgå en forhandlingsprosess. Målet er å finne en løsning, der vedkommende organ trekker sin innsigelse mot for eksempel avbøtende tiltak. Dersom forhandlinger ikke fører frem til enighet, blir saken videreført til meklingsprosess. Ordningen med mekling er lovfestet i PBL (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b). Meklingen skal foretas av fylkesmannen, med nødvendig planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Hensikten med meklingsprosessen er å få partnere til å bli enige om å finne en løsning i saken. Meklingen bør som hovedregel gjennomføres så tidlig i planleggingsprosessen at det fortsatt er mulig med endringer før kommunestyret vedtar planen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).

### 3.4.4 Departementets behandling

Etter 1. jan 2014 er det KMD, som har ansvaret for å fatte endelig vedtak i innsigelsessaker, der det tidligere var Miljøverndepartementet.

Jamfør PBL avgjør departementet om innsigelsen skal tas til følge, og kan med dette gjøre justeringer av planen som allerede er utarbeidet. Vedtaket kan med andre ord godkjennes, ikke godkjennes eller godkjennes med endringer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).

### 3.4.5 Statlige planer

Statlig plan kan benyttes i tilfeller hvor kommunal planlegging forventes, eller ikke fører til et resultat som kan godtas av staten. Vedkommende kommune skal i nødvendig grad bistå departementet i arbeidet, for eksempel i forbindelse med høring og utlegging til offentlig ettersyn og tiltak for å sikre

god medvirkning. Ved bruk av statlig plan i vegprosjekter er det SVV som fremmer planene. Og det er Vegdirektoratet som vedtar planene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).



Figur 3.3: Illustrerer planleggingsløpet til kommunedelplan med konsekvensutredning i SVV (vegvesen.no 2013).

## 4. TEORI

### 4.1 Planleggerens rolle i vegprosjekter

For å lykkes med de mulighetene en planlegger har i sitt arbeid/prosjekt, mener Amdam at en planlegger bør forstå andre folk sin forestilling og mulighetene som står på spill. For å lykkes med det må planleggeren oppfatte og svare på utfordringene på en praktisk måte. Det kan ikke gjøres uten å ha kunnskap om planleggingsteori (Amdam 2011). Planleggers kompetanse blir vurdert etter formell erfaringsbakgrunn og utdanning. Men i den siste tiden har det blitt stilt sterkere krav til at planleggere med offentlige planer, må komme mer i direkte kontakt med samfunnet. Det å ha prosesskompetanse - evnen til å overbevise og inspirere - kan være vel så viktig som planleggerens formelle og faglige kvalifikasjoner. Det er en kombinasjon av disse som gjør en til en god planlegger (Harvold & Skjeggedal 2008).

Planleggere må ha nødvendig kunnskap både om faglige problemstillinger og planleggingskontekst. De må være prosessledere og de må kunne kommunisere og produsere et planresultat (Aarsæther et al. 2012). De har som oppgave å få lokalsamfunnet, folkets representanter og interessegrupper til å medvirke i planleggingen, akseptere logikken og planleggingsnyttene både med hensyn på egne interesser og for samfunnets behov. Samarbeid med berørte partnere medfører økning i grad av måloppnåelse (effektivitet), bedre plangrunnlag (kunnskap) og en mer demokratisk planlegging (legitimitet).

Harvold og Skjeggedal beskriver de vanskelighetene en moderne offentlig planlegger møter i sitt arbeid, gjennom illustrasjonen under. I øverste rute til venstre kommer den «tradisjonelle» planleggeren med høy faglig kompetanse. I dette tilfellet kan planene fungere godt når planoppgaven er klart definert og har tydelige mål og prinsipper. Slike planer er sjeldne i dagens situasjon. I den nederste ruta til høyere har vi da omvendt situasjon der er det planleggerens evne å få til gode planprosesser som er mer avgjørende enn planleggerens fagkompetanse.

		Høy vekt på Formell faglig kompetanse	Lav vekt på formell faglig kompetanse
Prosess-kompetanse	Liten vekt	«Tradisjonell» planlegger som lager god faglig plan	Ikke aktuell
	Stor vekt	«Moderne» planlegger som er dyktig både i fag og prosess	Prosess-konsulenten» som finner kompromisser/løsninger

Tabell 4.1: Viser planleggers vektlegging av fag- og prosesskompetanse (Harvold & Skjeggedal 2008).

I denne sammenhengen hevder Friedmann (Amdam 2011) at planleggere står i sitt planleggingsarbeid overfor et metateoretisk problem om hvordan en planlegger effektivt kan få teknisk og faglig kunnskap til å ligge til grunn for folks valg av handlinger. Problemet er så viktig at

dersom planleggeren ikke får til det, vil planleggere og fagfolk ende opp med å diskutere/snakke til hverandre. Planleggeren har derfor i tillegg til faglig kompetanse et sterkt behov for hvordan prosessene skal ledes og forankres i samfunnet gjennom medvirkningsprosessen.

## 4.2 Medvirkning

### 4.2.1 Medvirkningsgrunnlag

I bygningsloven av 1965 var medvirkning i planleggingsprosesser begrenset til å bare kunne gi kommentarer til planer som allerede var ferdig utarbeidet. Medvirkningstankegangen ble mer omtalt i Norges offentlige utredninger i 1977 (Holsen 1996). I forslaget til ny planlov ble det pekt på at aktiv informasjon er viktig for å få til en demokratisk planleggingsprosess. Med medvirkningen skulle distansen mellom fagfolk og politikere reduseres fra den ene siden, og allmenheten og samfunnet på den andre siden (Holsen 1996). Retten til medvirkning i planlegging ble tatt inn i lovverket med plan- og bygningsloven i 1985. Her presiseres at «berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen» (§16). Man så at kontakten mellom offentlige myndigheter og innbyggerne kunne bidra i målavklaringer, løsningsmuligheter og kunnskap om konsekvenser av handlingsalternativ. (Sagar, 1991 i (Aarsæther et al. 2012)). Det ble først ikke definert hvem som var den berørte parten, og det var i stor grad opp til myndighetene å avgjøre både omfang og innhold av slik medvirkning (Wøhni 2007 i (Aarsæther et al. 2012)). Det må også bemerkes at hensiktene bak medvirkningskravet i loven var å sikre en form for direkte deltagelse i planleggingsprosessen, ikke å sikre at berørte fikk sitt syn gjennom (Holsen 2000 i (Aarsæther et al. 2012)). Ny plan- og bygningslov fra 2008 viderefører og delvis styrker medvirkningsaspektet, blant annet i § 1-4. 4-ledd: «*Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*».

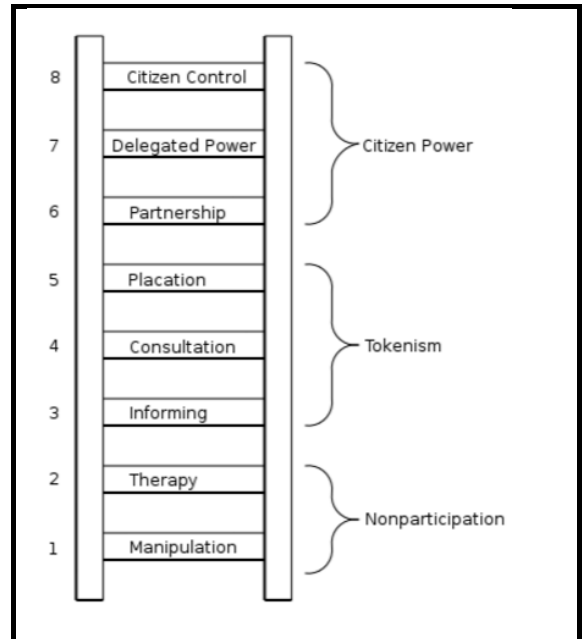
I loven fra 2008 ble det lagt inn krav til utarbeidelse av planprogram når det berøres viktige samfunns- og miljøinteresser. Det er i denne fasen av planleggingsprosessen det skal beskrives hvordan medvirkning fra berørte aktører skal foregå i planleggingen. Dette forsterker betydningen av hvordan medvirkning skal ivaretas selv i forberedelsen til planarbeidet (Aarsæther et al. 2012).

I byplanlegging beskriver Healey(2003) medvirkningen som et svært viktig redskap, da beboere og berørte partnere som er aktivt deltakere i byplanleggingen vil føle et sterkere eierskap til planprosessen i seg selv. Større grad av medvirkning kan føre til større forståelse for planprosesser, og gjennom denne forståelsen gi mer aksept for vedtak og gjennomføring av prosjekter: «*Engagement in governance processes shapes participants' sense of themselves*» (Healey 2003). Mer om disse medvirkningsgradene kommer i senere kapitler.

#### 4.2.2 Medvirkningsnivåer

Medvirkning i seg selv er en vid betegnelse, som omfatter ulik deltakelse og dermed ulike nivåer av påvirkning på prosessen og den endelige beslutningen. Som et bilde på ulike medvirkningsnivåer benytter Sherry Arnstein en stige der nivåene representerer stadig høyere grad av innflytelsen og omfordelingen av makt i planleggingsprosess (Amdam 2011). Nivåene i stigene beskrives, fra den laveste, som følgende:

- *Nivå 1 Manipulering:* beskriver at planleggerne antar at de klart vet hva som er til det beste for de involverte. Medvirkningen vil her være preget av enveiskommunikasjon fra planlegger til tilhører
- *Nivå 2 Terapi:* Den svært begrensede medvirkningen som gjennomføres i dette nivået fører normalt ikke til endring i planer. Nivået faller også under kategorien «ingen deltakelse». Planleggerens meninger pleier å være dominerende, i form at borgerne ikke vet sitt eget beste.
- *Nivå 3 Informasjon:* I dette steget er det en god dekking av informasjon til berørte og aktører i form av varsling og endring av plan. Begrensinger til påvirkning av planer gjør medvirkningsprosessen likevel minimal.
- *Nivå 4 Konsultasjon:* Nivået kommer i samme kategori som informering, hvis konsultasjonen ikke blir fulgt opp med andre former for medvirkning. Formene er likevel, som Amdam kaller det, halvhjertede og symbolske. Her kan det være planleggerens holdning, og ikke krav og lovverk, som påvirker praktisering av medvirkning, fordi vedkommende syns at dette kun forlenger planleggingsprosessen.
- *Nivå 5 Formidle:* Denne formen av medvirkningen kan være både symbolsk og virkelig avhengig av hvordan den blir praktisert. Medvirkningen her skjer ved at noen representanter for innbyggerne (ikke politikere) blir valgt til å sitte i ulike styringsorgan, der de utvalgte har ingen eller uklare mandat fra dem de presenterer.
- *Nivå 6 Partnerskap:* Medvirkning i dette nivået oppfattes mer som virkelig og reell. Det innebærer at innbyggere faktisk har makt til å påvirke planer. Planleggerens funksjon her, er å finne dialog mellom berørte parter som er interessert i å spille. Her blir det også opprettet nettverksorganisasjoner mellom likeverdige parter som er gjensidig avhengig av hverandre, og opptatt av å finne gode løsninger for alle. Slik partnerskap kan være mellom utbyggere, vegmyndigheter og grunneiere.



Figur 4.1: Viser S. Arnstein medvirkningsstige (Arnstein 1969).

- *Nivå 7 Delegert makt:* Situasjonen i denne formen er når planarbeidet blir delegert til organisasjoner der borgerne har flertallet. Kommunestyret, formannskapet eller andre folkevalgte styringsorgan kan være eksempler på slike organisasjoner. I dette tilfelle har styringsorganet delegert makt til å styringsgruppe med berørte borgere i flertall.
- *Nivå 8 Borgerkontroll:* Nivået innebærer at innbyggere har «innbyggermakt», der de har fått makt til å ta en rekke beslutninger. Borgerne som har avgjørende myndighet innenfor et begrenset tema må uansett forholde seg til overordnet plan, men det innebærer likevel at lokale beslutninger i det vesentlige ikke endres.

### 4.3 Deltagelse og forpliktelse

Myrvold, Skålnes og Winsvold finner at det ikke synes å være noe enkel sammenheng mellom deltagelse i offentlige rom og økt legitimitet og tillit (Myrvold et al. 2004). Deltakere i levende «lokal demokrati» og høringsprosesser er overrepresentert av misfornøyde personer som ønsker å hevde egne interesser. Lokalpolitikere ønsker mer å bruke politikken som en kanal for sine ønsker og behov (Amdam 2011). Det er ingen sammenheng mellom økt deltagelse og kommunikativ rasjonalitet - noe som allerede Platon påviste, skriver Roar Amdam (2011). Samtidig blir det beskrevet at dess flere som deltar, dess vanskeligere blir det å nå fram til enighet, og dess mer suboptimale blir avgjørelsene. Grenser for folkelig deltagelse er særlig aktuelt i teknologisk avanserte industrisamfunn. Her trengs det indirekte demokrati med representasjonsordninger, avstemningsregler og majoritetsprinsipp for å få til fornuftige kollektive avgjørelser. Slik avgjørelse kan rettferdiggjøres ved stor grad av offentlighet rundt avgjørelsene.

Involvering av lokalpolitikere og beslutningstakere underveis i planprosessen er nødvendig for å oppnå en bred forankring i lokalsamfunnet. Erfaringer viser at folket lettere kommer på banen når politikere er til stede. Det forsterker betydning av prosjektet for lokalsamfunnet.

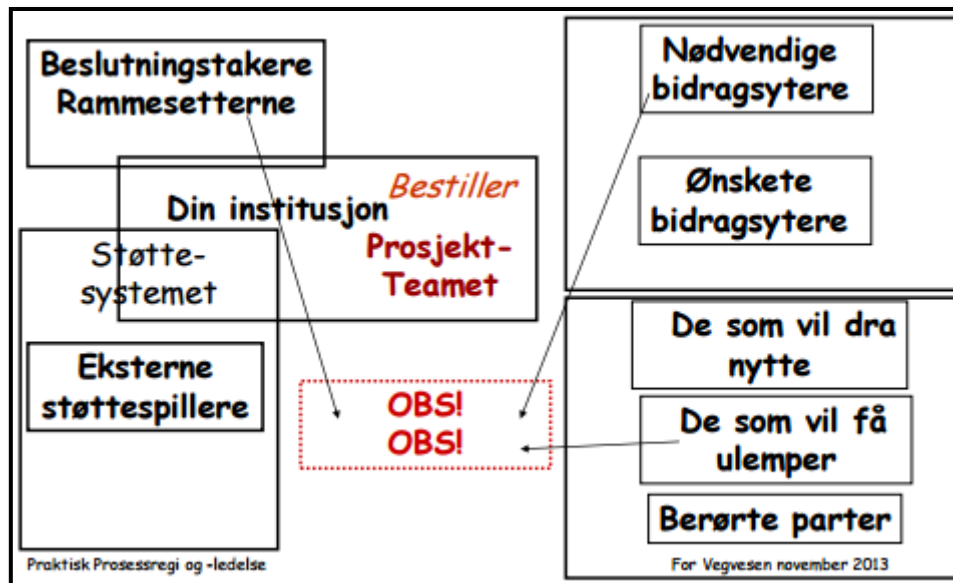
Tor Medalen, skriver i sin avhandling om konflikter i vegprosjekter (1987), at god medvirkning og informasjon om prosjektet synes å ha forårsaket lav grad av konflikter. Samtidig blir det påpekt at det likevel er slik at planprosesser hvor det er liten grad av medvirkning har foregått konfliktfritt, og i motsetning har planprosesser med høyere grad av medvirkning forløpt konfliktfylt.

### 4.4 Identifisering av aktører

Håndbok V710 *Oversiktsplanlegging* påpeker at noen personer er flinke til å få frem sine synspunkter gjennom medvirkningsopplegg eller gjennom media, men det er viktig at disse ikke får dominere møter eller gruppearbeid for mye (Statens vegvesen 2014b). Pløger (Aarsæther et al. 2012) omtaler behovet for å sikre en tilstrekkelig demokratisk medvirkningsprosess, spesielt for de som omtales

som «svake» grupper. Fravær av noen berørte partnere kan medføre at andre får en sterk definisjonsmakt (Aarsæther et al. 2012). «De som vil få ulemper» er ofte en «svak» part, men kan også ha kunnskaper, forbindelser og makt som kan påvirke planens rammer (Pløger i (Aarsæther et al. 2012)). Det er derimot andre aktører, gjennom beslutningstakere og rammesetterne, kan ha så mye påvirkning at de kan stoppe et prosjekt. Figur 4.2 viser «Obs! obs!»-kategorien, som utgjør de aktørene som kan «velte» eller bremse prosjektet gjennom nettverksorganisasjoner av flere aktører (Susen Brockett og Erik Larsen 2013), slik Sherry Arnstein (1969) har vist muligheter for borgermedvirkning. I stignivå *partnerskap* kan det bli opprettet nettverk mellom ulike aktører som er opptatt av felles løsninger. I flere vegprosjekter var forbindelsesmønsteret så godt deltakerne imellom på grunn av personlige og profesjonelle bekjentskaper, der enkeltpersoners bekjentskaper hadde betydning for konfliktforløpet, skriver Tor Medalen sin doktorgradsavhandling (Medalen 1987).

Normalt sett vil en plan bli bedre håndtert når det foreligger kunnskap om forventede utfordringer (aktører). En aktøranalyse, som identifiserer aktuelle berørte interesser i området eller knyttet til et tema, kan derfor være svært nyttig for å få et representativt og handlingstilpasset grunnlag for å utforme et tilpasset opplegg for medvirkning i planleggingsprosessen, jf. PBL § 4- (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). En interesseanalyse kan beskrive interessentenes forhold til prosjektet, spesielt deres interesseområder i prosjektet, hvilke bidrag prosjektet ønsker fra dem og hva de ønsker fra prosjektet. Det kan eventuelt beskrive hvilke maktmidler en interessent har, hvis vedkommende føler at prosjektet ikke lever opp til forventningene. En av fallgruvene i et prosjekt er når det mangles kjennskap og oversikt over interessenter og deres forhold til prosjektet (Andersen et al. 1984). I noen tilfeller kan aktørene være så ressurssterke at de klarer å fremme et eget eller annet realistisk alternativ til tiltakshaverens forslag. Det kan føre til enda sterkere konflikter, der vedkommende aktør lettere kan argumentere mot anbefalte forslag, da de har en konkurrerende alternativ å slå til med (Medalen 1987).



Figur 4.2: Identifisering av aktører i prosjektet avhengig av påvirkningsgraden (Susen Brockett og Erik Larsen 2013)

#### 4.5 Makt og politisk rasjonalitet

Planlegging handler hovedsakelig om forholdet mellom makt og kunnskap. Christian Vilhelm Bergh, Norges første vegdirektør, mente at de som har fagkunnskap også må ha makt – politikere har ikke greie på den slags (PAULSRUD 2014). I vegplanleggingen vil en aktør ifølge teorien om rasjonelle valg alltid velge det alternativet som gir best utfall ifølge vedkommendes ønsker og oppfatninger basert på egen kunnskap og fagkompetanse (Aarsæther et al. 2012).

Det kan hevdes at makten ligger hos den som har posisjon til å definere hvilken kunnskap som er den riktige å benytte, og er derfor situasjonsbetinget (Aarsæther et al. 2012). Maktforholdet innen planlegging handler altså ikke om den formelle makten en har, men om hvordan denne praktiseres og utøves. I oppgavens tilfelle gjelder dette både SVV og kommunen. Kommunen med den politiske makten ved beslutninger. Og SVV med kunnskapen de har i sin egen planprosess, som påvirker, styrer og forsøker å kontrollere hva som er det rasjonelle, og hva som er den riktige metoden. I en studie om medvirkning i byplanlegging i Norge oppgir nesten halvparten (45 %) av bedriftene at medvirkning brukes strategisk som brekkstang for å få politisk aksept for planene (Falleth i (Aarsæther et al. 2012)).

Ifølge Foucault kan makt utløse motmakt (Aarsæther et al. 2012). I dette ligger det at aktører bevisst kan hindre å synliggjøre utfordringer og problemer, og trenere handlinger og vedtak. I møter mellom ulike parter er motstand like vanlig som aksept, blant annet i form av kamp om posisjoner og dominans innenfor ulike felt.



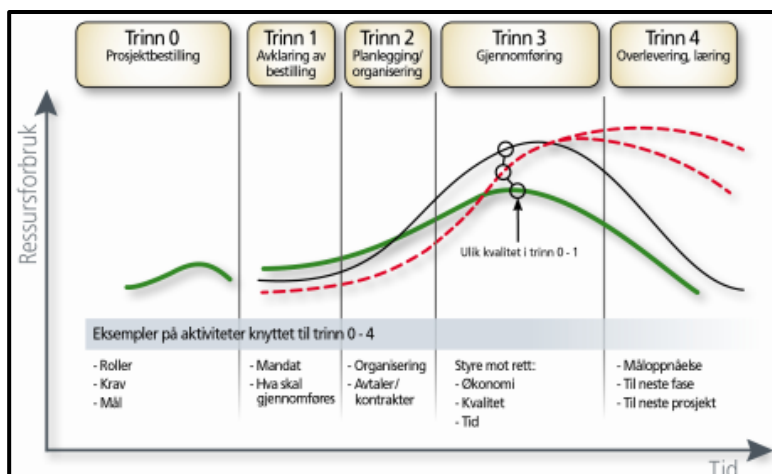
Planlegging og politikk bygger på ulike begrunnelser: der planleggingen søker det optimale, søker politikken det mulige (Kleven et al. 1998). I politikken kan det være fornuftig å vente med å ta beslutninger, og ikke gå inn i mål- og prioriteringskonflikter før nødvendig. I planleggingstankegang er dette motsatt. Refleksjon er også nødvendig for å unngå den faglige - og farlige - arroganse som ligger i å ville stille planleggingen over politikken (Kleven et al. 1998). I vegplanleggingsaker, som i andre saker, vil prioriteringen ut fra det politiske synet ikke først og fremst bli om å følge vegnormaler, retningslinjer og utredninger, men om å finne fram til akseptable løsninger som "flest mulig" kan godta, innenfor rammene som gis av lov- og regelverk og tidligere vedtak. Dette reflekteres tilbake til hvordan lokalborgerne, figur 4.2, gjennom lokalpolitikere kan bli rammesettere og beslutningstakere for prosjektet. Dette gir utfordringer for samarbeidet mellom planmyndigheter og fagmyndigheter (Harvold & Skjeggedal 2008).

Offerdal forsøker i sin artikkel «Politikk og fornuft» (Offerdal 1995) å forklare rasjonaliteten bak politikk. Offerdal (1995) argumenter for at der hvor politikere mener det kun finnes én korrekt løsning ut fra et faglig, rasjonalistisk ståsted, der har politikken sviktet. Det som er «politisk korrekt» i en periode kan være noe annet noen år senere. Politikernes oppgave er å rette et kritisk blikk til faglig fundert rasjonalisme, og balansere dette med det folkelige synet på hva som er «*rett og rimelig*», (Offerdal 1995). Med andre ord, politikernes oppgave er å representere de folkevalgte og finne hva som er fornuftig å gjøre ut fra innbyggernes ståsted.

## 4.6 Påvirkende faktor

### 4.6.1 Prosesstyring

Et prosjekt har alltid en forhistorie. For å forstå prosjektet er det nyttig å ha et bilde av hva som ligger bak opprettelsen av det (Andersen et al. 1984). Håndbok 151 *Styring av vegprosjekter* (nå R760) viser at planleggere må bruke nok tid på tidlige planprosesser trinn 0-2 i planprosjekter, som omfatter avklaring av mål og krav og hva skal gjennomføres. Tar planleggere for lett på avklaringer i de tidlige trinnene, utvikler ofte prosjektet seg på en annen måte enn planlagt, med store utslag på tidsbruk og kostnader (Statens vegvesen 2012c). Det er i disse tidligfasene bestillingen avklares, målene bestemmes og prosjektleder planlegger hvordan prosjektet skal gjennomføres. Prosjektleder må sikre seg å ha god forståelse av oppgaven, bestillingen og målsetningen for prosjektet. Dette vil spare prosjektet for konflikter i senere faser. Prosjektleder trekker gjerne inn fagressurser for å bistå i vurderingen av prosjektbestillingen. I trinn 2 må prosjektleder organisere og bemanne prosjektet og planlegge gjennomføringen av prosjektet.



Figur 4.3: Viser planleggingstrinn fra HB R760 Styring av vegprosjekter om ressursbruk i vegprosjekter. (Statens vegvesen 2014c).

#### 4.6.2 Målformulering

Mål er et avgjørende tema i mange type beslutnings- og ledelsesteorier. På ulike måter kan mål sees på som et virkemiddel for å sikre suksess og oppnå bestemte resultater. Det er derfor viktig å få fram hva et prosjekt har ansvaret for og hva det ikke skal omfatte. Det utarbeides tidligere planprosess (KVU og planprogram) nettopp for å kunne utrede og ta stilling til et slikt spørsmål. Kolltveit og Reve (Klakegg 2010) beskriver mål som et viktig faktor i et prosjekt fordi: de klargjør hva prosjektets arbeid skal resulteres i, mål er nødvendig for å planlegge og følge opp utførelse, skaper motivasjon og skaper felles forståelse av hensikten med prosjektarbeidet.

Hvordan mål i et prosjekt skal da formuleres, mener Andersen (Andersen et al. 1984) at et mål bør være formulert på en slike måte at en kan svare ja eller nei på om det er nådd. Å formulere mål som en aktivitet som skal utføres er en uheldig måte å angi mål på. Mange prosjektfadeser kan spores tilbake til uklare eller upresise mål for prosjektet. Det blir lagt for lite arbeid i å presisere hvilke problemer prosjektet skal løse (Andersen et al. 1984). Mange mennesker mangler evnen til å holde seg på det problemdefinerende nivå tilstrekkelig lenge. Det er en menneskelig tendens til relativt raskt å gå over til å diskutere løsninger – det skjer før selve problemet er tilstrekkelig klarlagt. Overordnede mål kan ofte ha lavt presisjonsnivå og større tolkningsmuligheter (Klakegg 2010). Upresise utformede og vage mål kan ha helt ødeleggende konsekvenser for prosjektet (Andersen et al. 1984). Med vage mål menes det at det er et relativt stort handlingsrom og mindre preg av absolutte krav. Vage mål trenger imidlertid ikke alltid være negativt. Organisasjonsteori viser at offentlige organisasjoner ofte har vage mål, men det er også fordi vage mål er mer demokratiske. Hvis et prosjekt setter et «spisset» mål, er prosjektet også nødt til å velge bort noen hensyn, mens vage mål kan ta mange (og dermed demokratiske) hensyn (Jacobsen & Thorsvik 2007). I medvirkningsprosesser kan vage mål være en negativ faktor for prosjektet fordi det vil da være løsere rammer for å integrere innspillene fra medvirkningsprosessen.

### 4.6.3 Kommunikasjon

*God kommunikasjon er den første betingelse for et lands framgang til velstand og kultur*, sa Norges første vegdirektør, Christian Vilhelm Bergh (PAULSRUD 2014). Kommunikasjon blir beskrevet som *det å dele tanker med andre individer, på en overlagt og uforbeholden måte* (Allott 2015). Det fører en til å si at kommunikasjon i planleggingsarbeidet er avgjørende for å ha på plass en fungerende medvirkning. Uten kommunikasjon, blir det ingen deling av tanker, og dermed heller ingen medvirkning.

Kommunikasjon kan skje på to måter, enten som enveiskommunikasjon eller toveiskommunikasjon. Kap 4.2.2 *Medvirkningsnivåer* viste at kommunikasjonsmåten er avhengig av hvilket nivå på medvirkningsstigen prosessen ligger i. Kommunikasjonen er enveis når informasjon fra eksperter (SVV/kommunen) går til publikum (berørte/ikke berørte partnere) uten tilbakemelding. På denne måten kan folket heller ikke medvirke prosessen. Kommunikasjonen er toveis når lokalsamfunnet har mulighet å spille inn egne meninger og ekspertene som igjen svarer og argumenterer for sine valg. Slik kommunikasjon kan for eksempel skje gjennom åpne møter eller gjennom digitale dialogløsninger, der den sistnevnte kan med sin umiddelbarhet og tilgjengelighet være både demokratiserende og effektiv for planprosessen og ikke minst lette dialogen og bidra til at grupper med mindre muligheter å delta (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

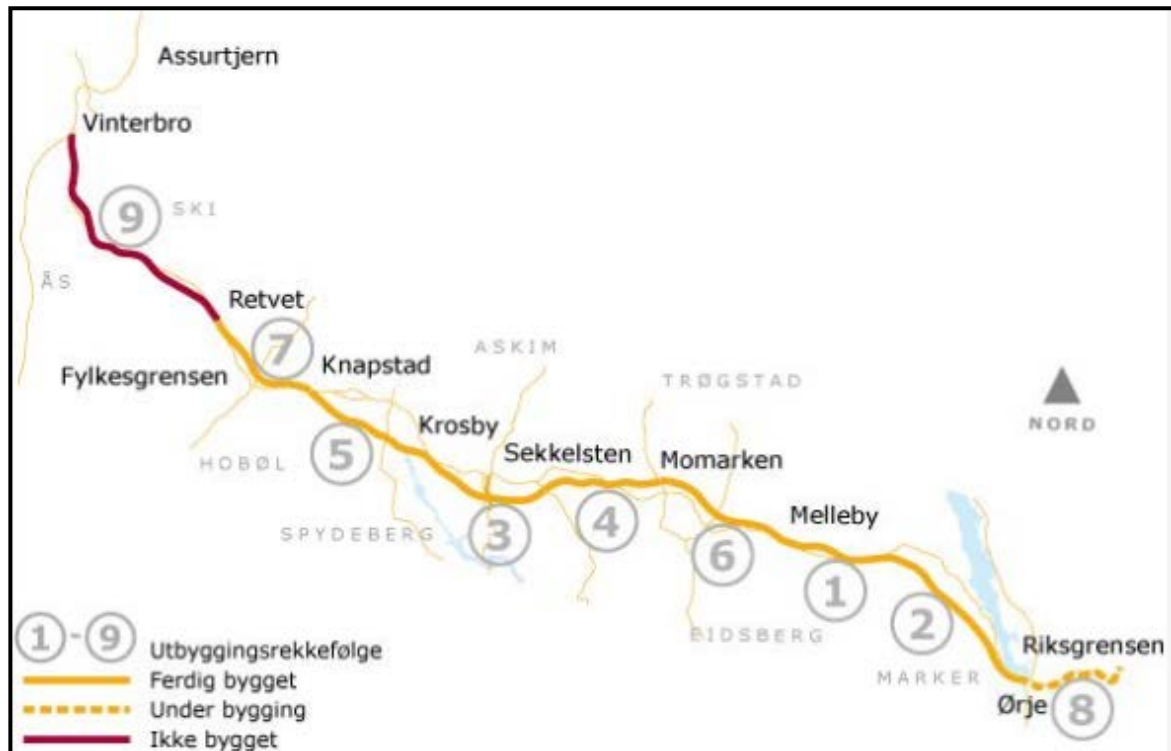
Spørsmålet om kommunikasjon i planlegging er enda viktigere i dagens samfunn, der aktørmangfoldet er større enn noen gang (Aarsæther et al. 2012). Særlig i store prosjekter med ofte flere berørte aktører. Disse kan ha ulike kultur å kommunisere på. I slike store samferdselsprosjekter, kan planene berøre mange ulike interessenter med ganske forskjellige bakgrunn. Blant interessentene kan det være alt fra høyt- og velutdannede personer med god kunnskap innen arealplanlegging og bønder og eiendomseiere med sterke ressurser til vanlig lokalborgere. Dette gir behov for tilpasning av kommunikasjonsmetoden med den enkelte aktøren.

## 5. PRESENTASJON AV CASESTUDIER

### 5.1 Vegprosjekt E18 Retvet – Vinterbro

Kapittelet skal gi en presentasjon av prosjektet basert på foreliggende plandokumenter.

Hovedfokuset skal være rundt prosessen kommunedelplan, men for å belyse alle aspekter ved saken er det nødvendig å se litt tilbake på tidligere planer. Planprogrammet og andre tidligere rapporter, som gir føringer til kommunedelplan, er derfor hensyntatt i casen.



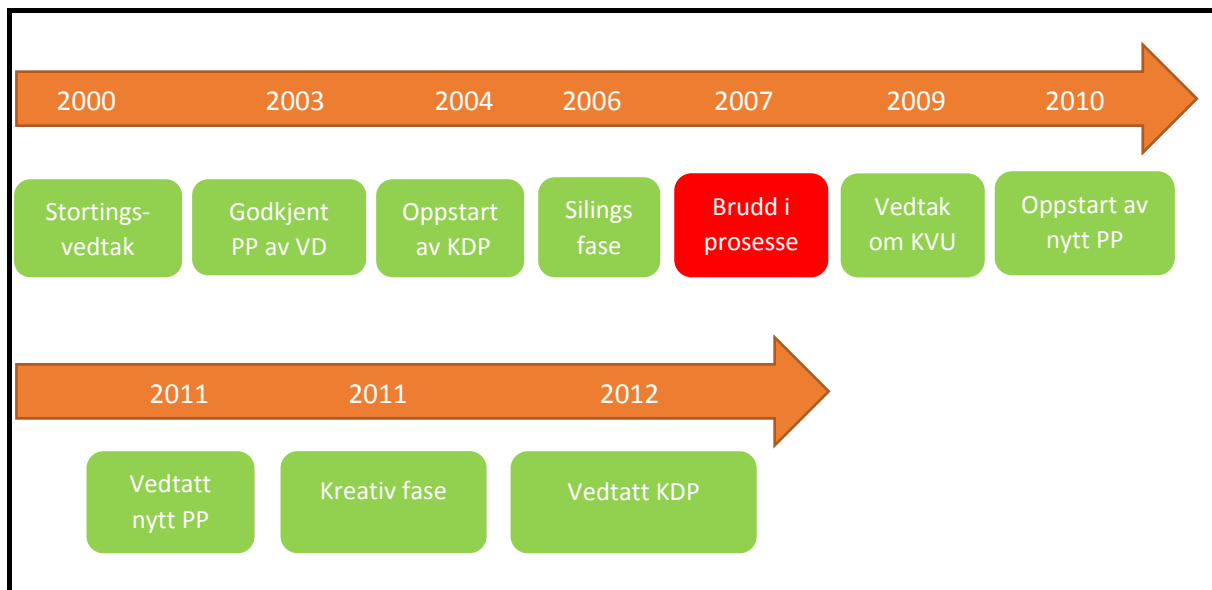
Figur 5.1.1: Kart over delstrekninger i E18 Vinterbro – Riksgrensen (Statens vegvesen 2012a).

#### 5.1.1 Bakgrunn for prosjektet

E18 gjennom Østfold er en av de viktigste utlandsforbindelser i transportsystemet i Norge. Vegen er spesielt viktig for godstransport til og fra Sverige og videre til Finland og de baltiske stater. Hovedferdselsåren inngår i det nordiske triangel Oslo – Stockholm – København. Opp til 25 % av godstransport på veg mellom Norge og utlandet går over E18. E18 betjener også det vesentligste person- og godstransport som skal til eller fra indre Østfold(Vegvesen.no).

Strekningen Akershusgrense – Vinterbro er den siste del av E18 mellom riksgrensen – Vinterbro, der det skal planlegges og bygges en motorveg med lengde 16,5 km. Hovedmålet for prosjektet er å bedre trafikksikkerheten og fremkommeligheten på en høyt trafikkert veg gjennom Akershus (Vegvesen.no). I denne oppgaven er det strekningen mellom Vinterbro – Akershusgrense (Retvet), gjennom Ås kommune i Akershusfylke, det skal fokuseres på.

### 5.1.2 Tidligere planer



Figur 5.1.2: Viser planleggingsforløpet til E18 Retvet – Vinterbro mellom 2000 – 2012.

#### Tidligere planprosess

Behovet for ny E18 gjennom Østfold til Vinterbro ble først tatt opp av lokale politikere i Østfold. Målet var å få til en bedre kommunikasjonsforbindelse både fra Oslo og Sverige, som ville føre til vekst i regionen. Stortinget vedtok 24. februar 2000 at nybyggingen av E18 gjennom Østfold skulle foregå i perioden 2001-2016. Det nye E18 gjennom Østfold skulle inngå i en delvis bompengefinansiering «Østfoldpakka» (Vegvesen.no).

På bakgrunn av stortingsvedtak, vedtok Vegdirektoratet i 2003 et utredningsprogram for en planprosess for kommunedelplan med konsekvensutredning til E18 Vinterbro – Akershusgrense. I henhold til dette utredningsprogrammet varslet SVV i januar 2005 planoppstart av konsekvensutredning og kommunedelplan for ny E18 (Ås kommune 2005). I tillegg ble det utarbeidet en silingsrapport i 2006 (Statens vegvesen 2012a).



## Silingsrapport 2006

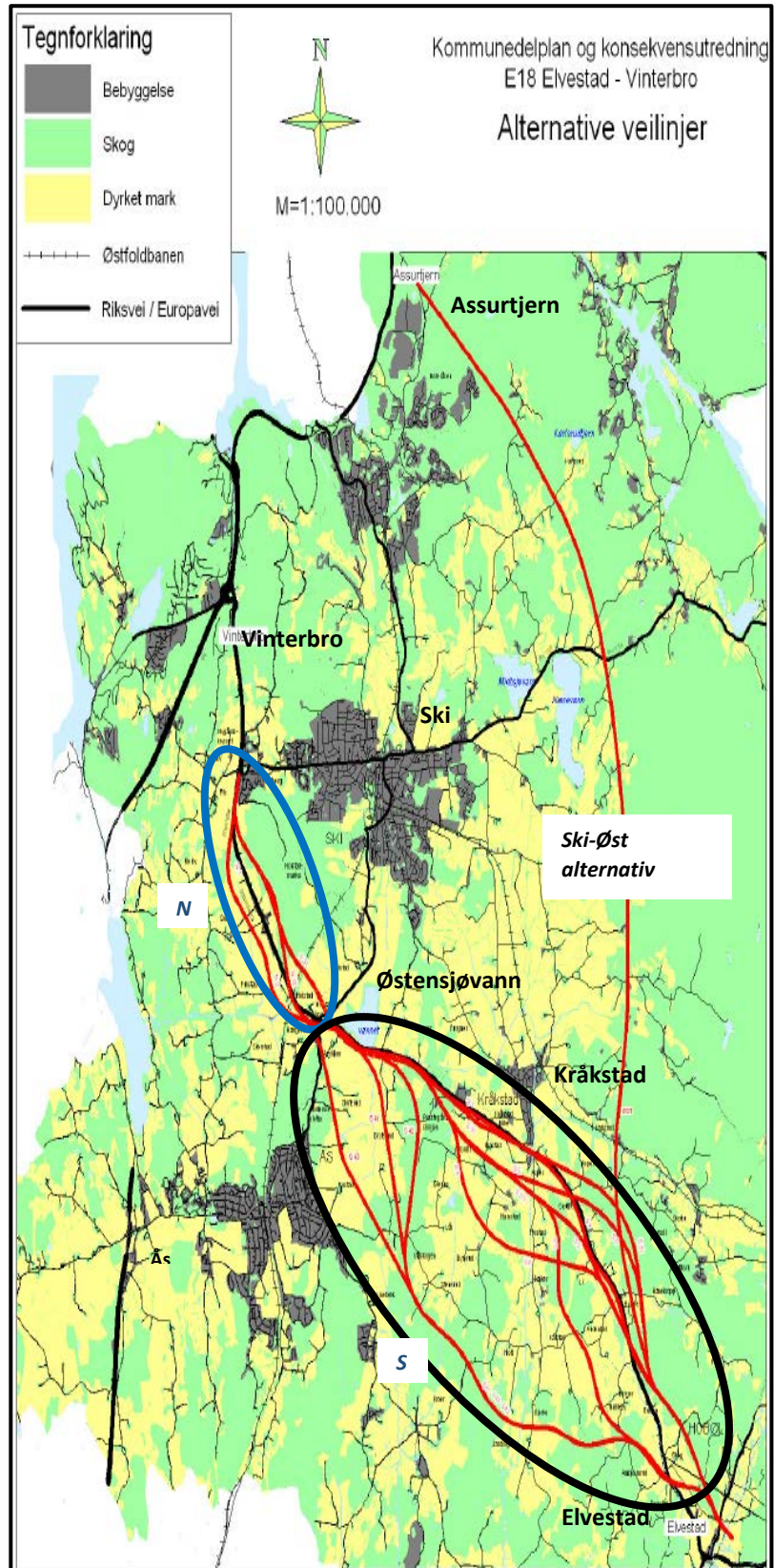
I forkant av silingsfasen i 2006 var det utarbeidet en sårbarhetsanalyse for naturmiljø og kulturmiljø, der denne ble lagt i grunn ved siling av alternativer.

Under silingsfasen ble strekningen delt i 2 deler:

1. Nordre i Ås kommune (N-alternativer)
2. Søndre i Ski kommune (S-alternativer)

Alle N-alternativer kunne kombineres med alle S-alternativer. Utenom alternativet Ski-Øst (Kråkstad – Assurtjern). Dette var et helt eget trasé-alternativ som kunne kombineres med de fleste østre delen av alle S-alternativene.

Alternativ Ski-Øst skulle ifølge Vegdirektoratet forkastes og ikke vurderes i silingsfasen. Dette var Ski kommune enig i. Formannskapet i Ås kommune ønsket derimot å vurdere dette alternativet i silingen. Alternativet ble



Figur 5.1.3: Viser vurderte alternativer i silingsfasen 2006. N-alternativer i blåsirkel og S-alternativer i sortsirkel (Statens vegvesen 2005).

derfor vurdert i silingen og resultatet var at traséen kunne ikke oppfylle forutsetningene for prosjektet og ble dermed anbefalt å siles ut (Statens vegvesen 2005).

Alle de andre alternativene som ble anbefalt videreført til kommunedelplan var alternativer i nærheten av eksisterende trasé.

Arbeidet med konsekvensutredningen for E18 i Ås og Ski ble stoppet i februar 2007, etter kommunal uenighet om hvilken trasé som skulle velges (Statens vegvesen 2005).

#### *Konseptvalgutredning 2008*

I 2008 ble det startet igjen med å utarbeide en konseptvalgutredning(KVU) med påfølgende KS1 (Kvalitetssikring av kostnader).

For at utviklingen av europavegen E18 fra Sverige til Vinterbro skulle få en mest mulig effekt av målene vegen ble bygd etter, måtte den de siste parsellene fra Akershus grense til Vinterbro bygges ut. Resultatet ville da bli en enhetlig standard for hele strekningen fra Ørje til Vinterbro.

De overordnede mål for transportpolitikken var jamfør nasjonal transportplan 2010-2019:

- *Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.*
- *Transportpolitikken skal bygges på en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde i transportsektoren.*
- *Transportpolitikken skal bidra til å redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet.*
- *Transportsystemet skal være universelt utformet.*

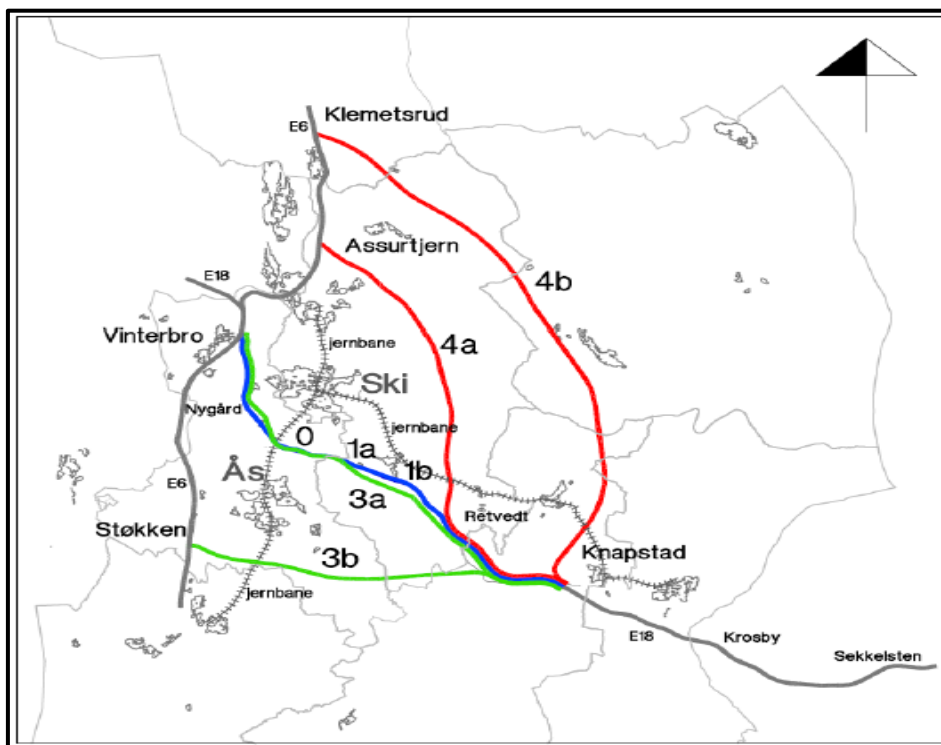
Analysen oppsummerte en del tiltaksutløsende behov. Basert på dette, krav fra Miljødepartementet og mål i NTP ble det utviklet 5 konsepter som inngikk i alternativanalysen, i tillegg til eksisterende alternativ (0-alternativet), for E18 Vinterbro – Akershusgrense:

- Konsept 0: Nødvendig vedlikehold av eksisterende veg
- Konsept 1: 2 alternative løsninger i dagens trasé til Vinterbro, men traséen blir liggende mer øst enn i dag og med gjennomgående gang- og sykkeltilbud i begge.
  - 1a: Utbedring i eksisterende trasé, et minimumsalternativ der det bygges firefelts veg fra Knapstad til Retvet. Fartsgrense 100 km. Fra Retvet til Vinterbro 2-felts veg, med nødvendige forbikjøringsfelt.

- 1b: Utbedring i eksisterende trasé til Vinterbro, en smal 4-feltsveg. Hastighetsgrensen fram til Retvet 100 km/t, og øvrig til Vinterbro 90 km/t.
- Konsept 2: Som eksisterende trasé økning og effektivisering av buss- og togtilbudet.
- Konsept 3: 2 alternative løsninger vest for Ski.
  - 3a: Ny smal firefelts motorveg til Vinterbro nær dagens trasé. Dagens veg blir en lokalveg.
  - 3b: Ny smal firefelts motorveg fra Knapstad til Elvestad på østsiden av dagens trasé med fartsgrense 100 km. Fra Elvestad til Støkken vest for Ski to- eller trefeltsveg med midtdeler og fartsgrense 90 km. Dagens veg opprettholdes.
- Konsept 4: 2 alternative løsninger øst for Ski. Dagen veg opprettholdes
  - 4a: Ny firefelts til Assurtjern med fartsgrense 100 km.
  - 4b: Ny firefelts til Klemetsrud med fartsgrense 100 km.
- Konsept 5: Et kombinert alternativ mellom konsept 1a for veg og konsept 2 for kollektiv.

Rapporten beskrev flere forhold som frarådet å videreføre konsept 4 (a og b) som gikk gjennom marka. Det var særlig knyttet til ulykkesituasjonen, utbyggingskostnader, konflikt med marka og trafikale forhold.

Det ble derfor anbefalt at den nye E18-trasé utvikles i eller i nærheten av eksisterende trasé, dvs. i samsvar med trasévalg for konseptene 1a, 1b og 3.



Figur 5.1.4 Viser alle vurderte konsepter i KVU-rapporten (Statens vegvesen 2008a).



#### Medvirkning i KVU

Arbeidet med KVU var utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra SVV og Jernbaneverket. Arbeidet med kollektivdelen ble utført av en egen kollektivgruppe. Gruppen var sammensatt av en bredt og tverrfaglig kompetanse med deltakere fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, NSB, Ruter og Nettbuss (Statens vegvesen 2008a). Begge transportetatene (SVV og JBV) har også deltatt i styringsgruppa for arbeidet. I flere deltemaer ble det hentet inn faglig bistand fra eksterne rådgivere. Arbeidet har hatt flere møtepunkter underveis med interessegrupper og berørte. Det ble arrangert møter/seminarer underveis i prosessen, der formålet har vært informasjonsdeling, idéutvikling og diskusjon/tilbakemelding fra berørte aktører. På arbeidsverkstedet i Ås kommune var det i overkant av 40 deltakere som deltok. Det ble laget et rapport for dette (Statens vegvesen 2008a). Arbeidet hadde en referansegruppe med deltakere fra kommunene, fylkeskommunene, Fylkesmennene, NHO, LO. Det var i tillegg møter med Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet underveis i arbeidet.

#### *Planprogram for kommunedelplan 2010*

Statens vegvesen i samarbeid med Ski- og Ås kommune og berørte fagmyndigheter satt i gang et planarbeid for å avklare trasé for framtidige E18 fra Akershusgrense til Vinterbro i 2010 (Statens vegvesen 2011c).

Tidligere gjennomført Konseptvalgutredning (KVU) i 2009 skulle være en del av planprogrammet (PP) og gi føringer i videre arbeid. PP hadde som oppgave å redegjøre for hvilke utfordringer planprosessen er ment å omfatte og hvordan planforløpet skulle gjennomføres. I tillegg skulle PP gi føringer om hvilke korridorer som skal utredes videre i KDP. Andre nasjonale og regionale rammer og føringer for planprogrammet var NTP og fylkesplaner samt kommunale planer.

SVV hadde ansvaret for prosjektet og utarbeidelse av forslag til planprogram. Ås- og ski kommune hadde ansvar å fastsette programmet som planmyndighet.

I planprogrammet ble formålet med prosjektet E18 Akershus grense-Vinterbro beskrevet slik at det skulle øke trafiksikkerheten med forutsigbar framkommelighet, øke transportnettverkets kapasitet, lede tungtransport og gjennomfartstrafikk utenom tettstedene. Prosjektet skulle bidra til et bedret lokalmiljø, og tiltak som bidro til at utbyggingen forbedret miljøet og støysituasjonen.

### **Ny trasé nær eksisterende E18**

I vedtatt KVV var det anbefalt at ny E18 skulle gå nær eksisterende E18 trasé (Statens vegvesen 2008a). Samferdselsdepartementet vedtok at konseptene 1A, 1B og 3A skulle legges til grunn for videre planlegging. SVV skulle gjennom planprogrammet konkludere og anbefale aktuelle korridorer for hvilken vegtrasé som skulle utredes videre i kommunedelplanen. KVV-rapporten hadde i sin konklusjon ikke presisert hva definisjon på «nære eksisterende trasé» ville bety. Det var bare beskrevet at den nye E18 skulle gå i eller nær eksisterende E18(Statens vegvesen 2008a). For de som skulle jobbe videre med planleggingen var det nødvendig å avklare hva nærheten av eksisterende trasé ville bety. Ås er en kommune med store deler av landbruk. Det var derfor viktig å presisere korridor avgrensingen (i nærheten av eksisterende E18) i planprogrammet, med hensyn på blant annet landbruket og landskap, som var noen av hovedutfordringer i planleggingen (Statens vegvesen 2011c).

I Planprogrammet ble avgrensning av planområdet beskrevet som omtrentlige traséer, der disse ble oppfattet som korridorer og at i konsekvensutredningen og kommunedelplanen skulle det arbeides mer eksakt med vegføringen. Avgrensningen ble godkjent av Vegdirektoratet, som senere ble vedtatt av kommunen.

I februar 2011 var planprogrammer for henholdsvis Ås- og Ski kommune vedtatt(Statens vegvesen 2012a).

#### **5.1.3 Prosessen rundt kommunedelplan (2011-2012)**

I dette kapitlet skal det belyses en beskrivelse av kommunedelplan med konsekvensutredning av E18 Retvet – Vinterbro gjennom Ås kommune, for de aktuelle traséalternativer som var silt videre fra tidligere planer. Statens vegvesen utarbeidet en kommunedelplan som ble oversendt Ås kommune til politisk sluttbehandling i mai 2012.

##### *Kreativ fase 2011*

I begynnelsen av arbeidet med kommunedelplan for nye E18 gjennom ÅS og Ski kommune, ble det gjennomført en kreativ prosess med tanke på å sikre bred medvirkning i planleggingen. Dette var ikke en del av KDP.

Kreativfasen hadde også som hensikt å samle ideer om hvordan utfordringer knyttet til prosjektet kunne løses på best mulig måte. Målgruppen i dette arbeidet var politikere, befolkning og regionale myndigheter. Rapporten skulle dokumentere arbeidet og begrunne de alternativene som er valgt å gå videre med i kommunedelplanarbeidet. Dette arbeidet pågikk i mars-april 2011.

Arbeidet med kreativfasen ble delt i 3 faser:

1. Finne utfordringer i området
2. Finne alternative traséer – Idedugnad
3. Siling og vurdering av alternativer

I den første fasen ble det arrangert et workshop der representanter fra Statens vegvesen, Ås og Ski kommune, fylkesmannen i Akershus, Akershus fylkeskommune og Asplan Viak og Norconsult som rådgivere. Gruppearbeidet førte til en oppsummering og sammenstilling av hovedutfordringer, som delvis var nevnt i planprogrammet også. Disse var blant annet at planområdet er preget av jordbruksarealer, grunnforholdene er preget av leire, og i tillegg er det svært mange kulturminner i området.

Basert på fase 1, ble det gjennomført kreativ workshop 2 og to åpne møter i Ski og Ås. I de åpne møter var det, i tillegg til kommunen, SVV og ekstern rådgivere, et stort folkeengasjement der. Ca. 100 personer møtte frem. Fase 2 resulterte totalt til produksjon av 135 alternativer for E18 i planområdet. Det måtte en grovsiling til for å vurdere så mange alternativer i fase 3.

SVV i samarbeid med kommuner valgte hovedkriterier, økonomi, kulturminner, landbruk, landskap og nærmiljø, for siling av resultater i kreativ fase 2. De fem kriteriene var gitt ulik vektning. Økonomi med vekt 6, landbruk med vekt 4, landskap med vekt 4, nærmiljø med vekt 4, og kulturminner med vekt 2 (Statens vegvesen 2011b).

Etter en grov vurdering av de 135 alternativene, ble det valgt å vurdere nærmere de 14 høyest rangerte linjene. Videre vurderinger bidro til at det sto igjen 12 alternativer. SVV gjennom et internt møte kunne slå sammen de 12 linjene til 5 korridorer. Disse korridorene skulle vurderes under konsept 3A (bygging av ny firefelts motorveg) i kommunedelplanarbeidet jamfør KVVU. Arbeidet i kreativ fase hadde i hovedsak handlet om konsept 3A (I kreativfase rapporten er det oppgitt 3B, det er feil).

I henhold til vedtatt planprogram for kommunedelplanarbeidet skulle konsept 1A og 1B utredes i tillegg. Konsept 1A var tofelts motorveg med midtdeler i eksisterende trasé, mens konsept 1B var utbedring av eksisterende E18 til 4-felts motorveg (Statens vegvesen 2011b).

#### *Konsekvensutredning*

Gjennom dette delkapitlet skal det gis en beskrivelse av konsekvensutredningen for traséalternativene som ble vurdert i kommunedelplanen E18 Retvet – Vinterbro.

Etter at samferdselsdepartementet fastslo konsepter som skulle utredes videre gjennom vedtak av KVVU i 2009, og en innledende kreativfase i 2011, startet arbeidet med konsekvensutredning av aktuelle alternativer for kommunedelplanen. Målsetningen for arbeidet var å komme fram til et anbefalt traséalternativ for E18 gjennom Ås- og Ski kommune.

## Aktuelle traséalternativer i Ås

Planområdet i konsekvensutredningen omfattet nye traséalternativ mellom Nygårdskrysset (nær Vinterbro) og frem til Akershusgrense. I utredningen var det 7 alternativer som ble vurdert, alle basert på konsepter 1A, 1B og 3A, som vedtatt i KVU (Statens vegvesen 2012a).

Planstrekningen var inndelt i tre delstrekninger:

- Delstrekning A: Nygårdskrysset – Holstad i Ås kommune.
- Delstrekning B: Holstad – Kråkstad (Ås og Ski kommune).
- Delstrekning C: Kråkstad – fylkesgrensa med Østfold i Ski kommune.

Fokuset i denne oppgaven er rundt Ås kommunen, det skal derfor kun ses på delstrekning A og delvis delstrekning B.

Figur 5.1.5 viser et kart over aktuelle traséer i Ås kommune. Utgangspunktet for delingen mellom delstrekning A og B var at Holstad-krysset skal skulle ligge på delstrekning A i alle alternativer ved konsekvenssammenligning. Et kryssområde gjør store utslag på konsekvensvurderingene.

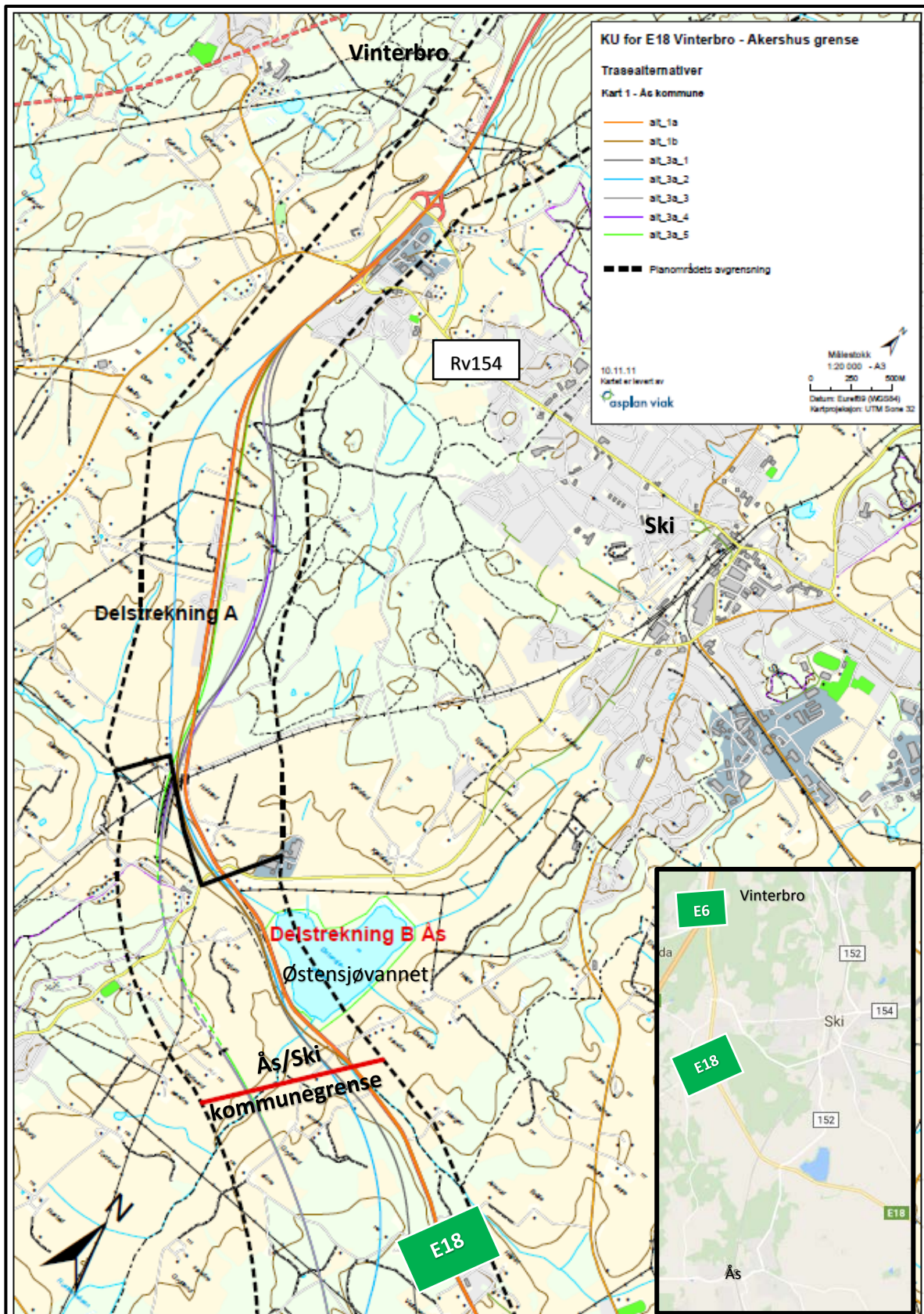
Utgangspunktet for Alternativene gjennom Ås kommunegrenser har en samlet lengde mellom 14,5 – 15 km, det utgjør litt under halvparten av hele strekningen Akershusgrense – Nygårdskryss.

Tabellen under viser en beskrivelse av aktuelle traséalternativer som ble vurdert i kommunedelplanen.

Alternativtrasé	Beskrivelse
1A (gullinje)	Følger eksisterende E18 gjennom Ås. To-feltsveg med midtdeler og nødvendige forbikjøringsstrekninger. Lokalveger/atkomstveger bygges parallelt med E18. ved Holstad. Fartsgrensen på vegen blir 90km/t.
1B (orangelinje)	Firefelts motorveg som i hovedsak følger eksisterende E18 gjennom Ås. Direkte avkjørsler til dagens E18 stenges. Nye lokalveger/ atkomstveger bygges parallelt med E18. Fartsgrensen blir 90km/t
3A-1 (mørk grålinje)	Firefelts motorveg som følger eksisterende E18 fram til Rissletta hvor den svinger nord/østover og følger kanten av Holstadmarka før den svinger vestover igjen og krysser jernbanelinjen på en ny bru sør for dagens E18 bru. E18 fortsetter videre parallelt med eksisterende veg. Fartsgrensen blir 90km/t.
3A-2 (blålinje)	Firefelts motorveg som følger dagens E18 fram til Rissletta hvor den svinger vestover og går på jordene mellom Mellbygårdene og Sneissletta. E18 krysser jernbanen i en ny bru sør for dagens bru og videre på fylling parallelt med dagens E18 fram øst for eksisterende rundkjøring ved Holstad. Forbi

	Østensjøvannet går ny E18 i omtrent halv kilometer lang kulvert som avsluttes vest for Skuterudbekken. Fartsgrensen blir 100km/t
3A-3 (lys grålinje)	Firefelts motorveg som følger eksisterende E18 fram til Rissletta hvor den svinger nord/østover og følger kanten av Holstadmarka før den svinger vestover igjen. Under Holstad går den nye E18 i ca. 1,5 km lang tunnel. Deretter går ny E18 som dagstrekning fram til kommunegrensa. Fartsgrensen blir 100 km/t
3A-4 (lillalinje)	Firefelts motorveg som eksisterende dagens E18 fram til Rissletta hvor den svinger nord/østover og følger kanten av Holstadmarka før den svinger vestover igjen. Under Holstad går den nye motorvegen i ca. 1,5 km lang tunnel. Deretter går ny E18 som dagstrekning fram til kommunegrensa. Fartsgrensen blir 100 km/t.
3A-5 (grønn)	Firefelts motorveg følger eksisterende E18 fram til øst for Sneissletta. Toplanskryss er plassert på jordet vest for jernbanelinja. Under Holstad går nye E18 i ca. 1,5 km tunnel. Deretter går ny E18 som dagstrekning fram til kommunegrensa. Fartsgrensen blir 100 m/t.

Tabell 5.1.1: Viser en beskrivelse av aktuelle traséalternativer gjennom Ås kommune. (Statens vegvesen 2012a)



Figur 5.1.5: Viser en kart over aktuelle traséalternativer i kommunedelplan gjennom Ås kommune (Statens vegvesen 2012a).



## Prissatte konsekvenser

Prissatte konsekvenser deles i anleggskostnader og samfunnsøkonomiske kostnader.

### Anleggskostnader

Statens vegvesen gjennomførte via ANSLAG-metoden et kostnadsoverslag, med en nøyaktighet på usikkerhetsmargin +/-25 % jamfør krav (Statens vegvesen 2012a) for aktuelle traséalternativer.

Usikkerhet knyttet til kostnader for geotekniske tiltak for alternativene

1A, 1B, 3A-1 og 3A-2 var større enn de som går i tunnel under Holstad, 3A-3, 3A-4, 3A-5.

Tabellen under viser kostander for hvert alternativ angitt i million kroner 2011-verdi.

Alternativ	Sannsynlig kostnad (2011)	Usikkerhet for hele prosjektet, standardavvik, (mill kroner)	Kostnadsspredning i beregningene (mill kroner)
1A	2.885	290	2.512-3.587
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

Tabell 5.1.2 Viser et kostnadsoverslag med 25% usikkerhet for alternative traséer fra Akershus grense til Vinterbro angitt i millioner kroner 2011(Statens vegvesen 2012a).

### Samfunnsøkonomiske kostnader

Forutsetninger som var lagt til grunn for beregning av samfunnsøkonomiske kostander var som følgende:

- Felles prisnivå: 2011
- Analyseperiode: 25 år
- Kalkulasjonsrente: 4,5 %
- Levetid: 40 år
- Åpningsår: 2018
- Anleggsperiode: 3 år

Tabellen 5.1.3 viser at alle de aktuelle alternativene gir samlet en negativ nettonytte. Dette betyr at totalt kostander for utbygging av vegen, uansett alternativ, er større enn nyttevirking for samfunnet. Hovedårsaken til dette ble vurdert å være høye investeringskostnader(Statens vegvesen 2012a).

Alternativ 3A-3 har høyest negativ nytte som skyldes investeringskostnadene knyttet til lengre tunneler enn øvrige alternativer. Alternativ 3A-5 har derimot minst negativ nytte. Årsaken er at

alternativet har relativt høy nytte for trafikantene sammenliknet med de andre, i tillegg til laveste utbyggingskostnader.

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

Tabellen 5.1.3. Viser Sammenstilling av prissatte konsekvenser, neddiskontert over beregningsperioden, positive tall angir forbedringer i forhold til alternativ 0, alle beløp i mill. kr (2011) (Statens vegvesen 2012a).

### Ikke-prissatte konsekvenser

Når det gjelder ikke-prissatte konsekvenser er strekning mellom Kråkstad og Akershusgrense, ikke omtalt her, da den ligger i Ski kommune.

Tabellen under viser en vurdering og rangering av de aktuelle alternativene innen de ulike deltemaer for ikke prissatte konsekvenser.

### Delstrekning Nygårdskryss - Holstad

Fagtema	Alt 1A (gul)	Alt 1B (orange)	Alt 3A_1 (mørk grå)	Alt 3A_2 (blå)	Alt 3A_3 (lys grå)	Alt 3A_4 (lilla)	Alt 3A_5 (grønn)
Naturressurser	--	---	--/---	---/---	---/---	---/---	---
Kulturminner og kulturmiljø	0/-	-/-	-	--	-	-	-/--
Naturmiljø	-	-	-	-/--	0/-	0/-	0/-
Landskapsbilde inkl. reiseopplevelse	--/-	--/---	--	--/---	--	--	--/---
Naturmiljø	-	-	-	-/--	0/-	0/-	0/-
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	Strider mot nasjonale mål	Negativt bidrag til netto nytte	Negativt bidrag til netto nytte	Strider mot nasjonale mål
Rangering delstrekning A	1	5	2	6	3	3	6

Tabell 5.1.4: Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for delstrekningen Nygårdskryss – Holstad (Statens vegvesen 2012a).

Alternativ 1A er rangert å være best, hovedsakelig fordi traséen beslaglegger minst mulig dyrka mark og har mindre påvirkning på kulturminner enn de øvrige alternativer. Alternativ 3A-2 og 3A-5



kommer dårligst ut. Det skyldes at alternativene er dårligst for landskapsbildet og reiseopplevelsen, i tillegg til størst negativvirking på naturressurser.

### Delstrekning Holstad - Kråkstad

I denne delstrekningen Kråkstad – Holstad kommer alternativ 1A også best ut i ikke-prissatte konsekvenser. Dette skyldes både minst beslagleggelse av dyrka mark og relativt lite påvirkning på kulturminner og nærmiljø og friluftsliv. Alternativene 3A-3, 3A-4 og 3A-5 er vurdert å være bedre enn alternativ 1A i flere andre deltemaer. Disse alternativer beslaglegger derimot mye større dyrka mark enn 1A. Kulverten langs Østensjøvannet i alternativ 3A-2 har positiv virkninger for landskapsbilde i dette viktige området samt noe mindre konsekvens for kulturminner. Men på grunn av stort beslag av dyrka mark og fordi alternativet strider mot nasjonale mål, rangeres dette som dårligst i denne strekningen. Tabell 5.1.5 Viser en rangering av aktuelle alternativene innen ikke-prissatte konsekvenser, basert på ulike deltemaer.

Fagtema	Alt 1A (gul)	Alt 1B (orange)	Alt 3A_1 (mørk grå)	Alt 3A_2 (blå)	Alt 3A_3 (lys grå)	Alt 3A_4 (lilla)	Alt 3A_5 (grønn)
Naturressurser	--	---/----	---/----	----	---	---	---
Kulturminner og kulturmiljø	--	---	---	--	0/+	-	0/+
Landskapsbilde inkl. reiseopplevelse	--	---/--	---	--/--	--	--	--
Naturmiljø	-	-	-	-	-	-	-
Nærmiljø og friluftsliv	-	-	-	0	0/+	0/+	0/+
Samlet vurdering, delstrekning B	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 delstrekning B	1	5	6	7	2	2*	2

Tabell 5.1.5: Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser for delstrekningen Holstad – Kråkstad (Statens vegvesen 2012a).

### Sammenstilling av konsekvenser

Tabell 5.1.6 viser en sammenstilling av de aktuelle alternativene på strekningen Nygård – Holstad. Alternativene 3A-2 og 3A-5 strider mot nasjonale mål, som skyldes stort inngrep i dyrka mark og ble dermed ikke aktuelle for videre anbefaling i ovennevnte strekning. I totalvurdering av alternativ 3A-3 og 3A-4 og med hensyn på de aktuelle deltemaer rangeres alternativene å være best på strekning A. Alternativet er billigst i investeringskostnader og samlet sett bra for de ikke-prissatte konsekvenser.

Konsekvenser		Alternativ	Alt 1A	Alt 1B	Alt 3A-1	Alt 3A-2	Alt 3A-3	Alt 3A-4	Alt 3A-5
Prissatte	Anslått kostnad <sup>*)</sup>		840	890	650	680	450	450	540
Ikke-prissatte	Samlet vurdering og rangering		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	Strider mot nasjonale mål
Samlet vurdering Delstrekning A			Nest dyrest. Best på ikke-prissatte.	Dyrest. Dårlig på ikke-prissatte	Nest billigst. Nest best på ikke-prissatte	Ikke aktuell	Billigst. Relativt bra på ikke-prissatte	Billigst. Relativt bra på ikke-prissatte	Ikke aktuell
Rangering			3	4	2	-	1	1	-

Tabell 5.1.6: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser på delstrekning A (Nygård – Holstad) (Statens vegvesen 2012a)

Tabell 5.1.7 Viser en rangering av aktuelle alternativer i strekningen Holstad – Kråkstad. Alternativ 3A-2, på samme måte som i strekningen mellom Nygård – Holstad, strider mot nasjonale mål på delstrekning B, og er dermed ikke aktuell.

Den totale vurderingen av investeringskostnader og konsekvenser for ikke-prissatte tema, gjør at alternativ 1A blir det beste alternativet på delstrekningen mellom Holstad og Kråkstad, basert på en samfunnsøkonomisk vurdering. Alternativet har nest lavest investeringskostnad og er totalt sett best på ikke-prissatte deltemaer.

Alternativ 3A-3, 3A-4 og 3A-5 er de dyreste mhp. Investeringskostnader, men utenom A1, er alternativene bedre enn de andre alternativer, når det gjelder inngrep i dyrka mark og innvirkninger i kulturminner, for delstrekning B. Lang tunnel under Holstad er grunnen, til at alternativet sparer inngrep i dyrka mark og utenom det verdifulle kulturmiljøet ved Kråkstad – Glenne.

Konsekvenser		Alternativ	Alt 1A	Alt 1B	Alt 3A-1	Alt 3A-2	Alt 3A-3	Alt 3A-4	Alt 3A-5
Prissatte	Anslått kostnad <sup>*)</sup>		1025	1340	935	1070	1420	1420	1420
Ikke-prissatte	Samlet vurdering og rangering		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
Samlet vurdering Delstrekning B			Nest lavest kostnad Best på ikke-prissatte	Nest høyest kostnad. Dårlig på ikke-prissatte.	Lavest kostnad. Dårlig på ikke-prissatte.	Ikke aktuell	Høyest kostnad. Best på ikke-prissatte <sup>**) )</sup>	Høyest kostnad. Best på ikke-prissatte <sup>**) )</sup>	Høyest kostnad. Best på ikke-prissatte <sup>**) )</sup>
Rangering			1	6	5	-	2	2	2

Tabell 5.1.7: Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser av alternativene på delstrekning B (Holstad – Kråkstad) i Ås og Ski (Statens vegvesen 2012a).

### *Anbefaling*

Statens vegvesen anbefalte, basert på konsekvensutredninger, traséalternativ 3A-4 for alle delstrekninger, gjennom Ås og Ski kommune, fra Nygårdskryss til Akershusgrense. Det var likevel mulig å kombinere de ulike delalternativene der de møtes underveis. Anbefalte alternativ hadde flere positive ikke-prissatte konsekvenser gjennom Ås. Alternativet: ivaretok kulturmiljøet på Holstad/Aschim gård/Østensjøvannet, ivaretok naturmiljøet ved Østensjøvannet (naturreservat) og i Kråkstad, var nest best av alternativene for beslaglegging av dyrka mark (nest best på 4- felt), ivaretok kulturminner og kulturmiljø, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø og landskap. Lang tunnel ved Holstad og Frestad – var av hensyn til jordvern og kulturmiljø/kulturminner. I tillegg til at geoteknisk var dette alternativet den beste løsningen. Negativt hadde alternativet konsekvenser knyttet til store drifts- og vedlikeholdskostnader for tunneler. Det var i tillegg lang og høy bru over jernbanen og Bølstadbekken, ble oppfattet som et stort inngrep i landskapsrommet.

Statens vegvesen frarådet kommunen å vedta alternativene 1B og 3A-5, da alternativene ville rasere bebyggelsen på Sneissletta. Mens andre alternativer hadde SVV innsigelse imot.

Alternativene 1B, 3A-1, 3A-2 og 1A, hadde SVV innsigelse imot på grunn av utfordrende grunnforhold og anleggsgjennomføringsforhold. De fleste av disse gikk forbi Østensjøvannet, mens 1A kunne ikke dekke kravene til vegstandard for forventet framtidig trafikkmengde på E18.

### 5.1.4 Politisk behandling av KDP for E18 i Ås

#### *Høringsfasen*

Statens vegvesen oversendte den 27. januar 2012 kommunedelplan for E18 Akershus grense – Vinterbro til Ås kommune for godkjenning til utlegging til offentlig høring.

Kommunedelplan med konsekvensutredning ble lagt på høring i perioden 19. mars – 4. mai 2012 (Statens vegvesen 2012b). Alle berørte og interesserte hadde mulighet å gi uttalelser til planarbeidet. Plandokumentene var tilgjengelige på SVV sine internett hjemmesider. SVV holdt i tillegg et åpent informasjonsmøte om det aktuelle forslaget til ny kommunedelplan for Ås kommune den 18. april, der både SVV og Ås kommune presenterte planen og svarte på spørsmål.

Gjennom høringsperioden kom det inn 27 høringsuttalelser. Noen av uttalelsene var positive til planen, mens andre var svært tvilende til foreslått alternativ. De viktigste temaområder som var omtalt her var:

- Dyrka mark
- G/S-veg

- Landskapsbilde
- Vannkvalitet

På bakgrunn av høringsuttalelser, ble det gjort en del endringer av kommunedelplanen planbestemmelser i Ås kommune. En av de viktigste endingene var bevaring av dyrka mark, som er et viktig ressurs for kommunen. SVV hadde som mål å erstatte 100 % av all dyrka mark som bygges ned av den nye traséen for E18. Både kommunen i Ås og flere andre berørte hadde omtalt gang- og sykkelveg i sine uttalelser. Dette var viktig for kommunen og beboerne i Ås slik at de kunne bevege seg fritt som gående og syklende i kommunen og til sidekommuner. Gang- og sykkelveg skulle vurderes gjennom en behovsanalyse i forbindelse med omklassifisering av eksisterende E18 i reguleringsplanen. Etter innspill omhandlet vannmiljø besluttet SVV å utarbeide et eget notat om temaet for hele strekningen, i tillegg til egne bestemmelser i plandokumenter.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde innsigelse mot anbefalt alternativ 3A-4, da traséen ville beslaglegge store områder med dyrka mark i delstrekning C. Innsigelsen hadde ingen direkte konsekvens for Ås kommune, da hele delstrekningen ligger i Ski kommune. Det ble senere enighet mellom partene, noe som førte til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus trakk sin innsigelse.

#### *Behandling av KDP ved Ås kommunestyret*

Etter høringsrunden og behandling av innspillene ble planen oversendt til Ås- og Ski kommune. SVV hadde anbefalte korridor 3A-4 etter en faglig vurdering av alle konsekvensene.

Rådmannen i Ås kommune var enig med SVVs konklusjon (Ås kommune 2012). De anbefalte kommunestyret å vedta planarbeidet med SVVs anbefalte trasé.

Formannskapet, som er kommunen nest øverste politisk organ, hadde også i sin innstilling 6. juni 2012 godkjent SVVs anbefalte trasé (alternativ 3A-4) som fremtidig korridor for E18 fra Ski grensen – Nygårdskrysset (Vinterbro). De hadde i innstillingen bedt SVV i det videre arbeidet om å vurdere en løsning under jernbanen ved Holstad, i stedet for bro som var planlagt, og at det må tas betydelig hensyn til vern av dyrket mark og kulturlandskap.

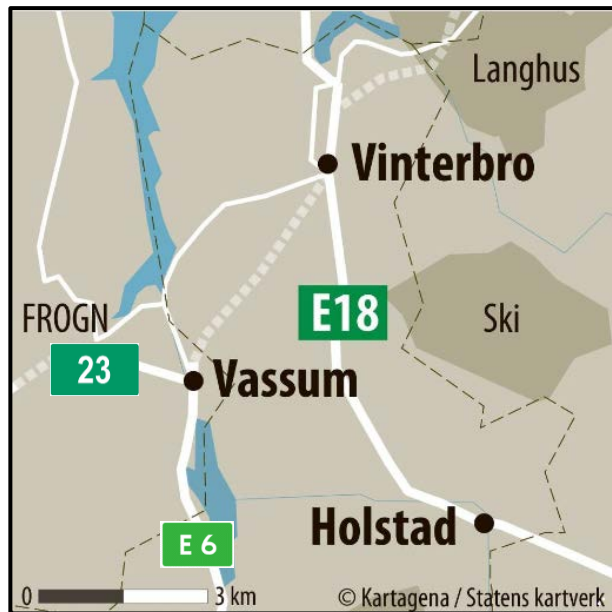
Kommunens øverste politisk organ, kommunestyret, og som siste ledd i den politiske behandlingen, behandlet saken den 20. juni 2012. Det ble vedtatt at KDP med KU for E18 Akershus grense – Vinterbro, vedtas kun hva gjaldt strekningen fra Ski grense til Holstad, med alternativ 3A-4 som fremtidig korridor. Strekningen Holstad til Nygårdskrysset, ble derimot ikke vedtatt. Kommunestyret mente at fremtidig veg bør gå i strekningen Holstad – Vassum, der den tilslutter ny 4-felts gjennom Oslofjordforbindelsen Drøbak – Hurum.

### Reaksjoner på Ås kommunes vedtak

Kommunens beslutning om nye E18 mellom Retvet og Vinterbro, skapte flere reaksjoner og overskrifter både lokalt og regionalt. Under er det omtalt noen av de disse.

#### Fylkeskommunes reaksjon

Fylkesordfører i Østfold, Ole Haabeths reaksjon på vedtaket fra Ås kommune var blant dem som ba Ås kommune om å snu på vedtaket. Fylkesordfører beskrev vedtaket som en hindring til en helhetlig god standard av den ny utbygde E18 mellom Oslo og riksgrensen. E18 ville ikke få en full effekt som ny hovedveg mellom Oslo og Østfold, hvis ikke den siste strekningen til Vinterbro ble bygd ut (Hultgren et al. 2012).



Figur 5.1.6: Viser kart over strekningen mellom Holstad - Vinterbro og Rv23 som ledes til Oslofjordforbindelsen (Hultgren et al. 2012).

#### Statens vegvesens bruk av statlige planer

Staten vegvesens motreaksjon var raskt på banen. SVV vurderte bruk av statlig plan gjennom Ås kommune, slik at prosjektet kunne gjennomføres dersom de lokale politikerne i Ås kommune ikke ombestemte seg. SVV mente at kommunen hadde fattet en feil beslutning. SVV påpekte at Ås ikke har myndighet til å kunne pålegge SVV å gjøre nye utredninger for den nye korridoren. Det var samferdselsdepartementets avgjørelse om hva som skal utredes i planleggingsprosesser.

Forbindelsen mellom E18 og E6 gjennom Vassum, slik kommunen ønsket, mente SVV bør ses i sammenheng med KVU for «Rv23 Kryssing av Oslofjorden» slik at gode tverrforbindelser blir sett på i et større område på tvers av fylkesgrensene da det ikke var gitt at beste koblingen er mellom Holstad og Vassum. SVV mente at trafikkberegninger viser at det uansett er behov for ny E18 gjennom Ås og fram til Vinterbro (Vegdirektoratet 2012).

Ås kommune, som har vedtaksmyndighet for KDP, hadde vedtatt en trasé, som var forkastet av fagdepartementet i tidlige planleggingsprosesser (Hultgren et al. 2012).

#### Reaksjonen fra samferdselsminister

Vedtaket fra Ås kommune fikk flere topp politikerne, vegdirektøren og regjeringsmedlemmer, blant annet samferdselsminister Marit Arnstad til å omtale seg om saken (Korneliussen & Ognedal 2012). Arnstad mente at situasjonen som har oppstått er svært uheldig for den videre planleggingen. Hun oppfordret lokalpolitikere om å snu på vedtaket så planen ikke blir utsatt i flere år til. Det var likevel

ikke utelukket at staten måtte se på bruk av statlig reguleringsplan hvis kommunen holder på besluttet vedtak.

### **Reaksjoner fra stortingspolitikere**

Det var hovedsakelig lokale Frp som startet E18-opprøret. De fikk med seg flere andre politiske grupper i kommunen i Ås (Korneliussen & Ognedal 2012). Etter kommunens overraskende vedtak 20. juni 2012 var det mange politiske diskusjoner. Noe som i begynnelsen var lokalt, hadde gått opp til et høyere politisk nivå. FrP-politikeren Bård Hoksrud i Stortinget var en av de som var skeptisk til Ås kommunes vedtak. Han mente at slike beslutninger på en så viktig veg må tas sentralt og ikke lokalt (Fjærvik 2012). Det ble arrangert et møte mellom Frp-politikere fra Ås og flere Østfold-kommuner, og partiets samferdselspolitiske talsmann på Stortinget, Bård Hoksrud (Fjærvik 2012). Resultatet var at lokale politikere i Ås kom tilbake derfra med endret oppfatning. Noen av dem ble overbevist om at de måtte snu i saken.

### **Krisemøte om E18 gjennom Ås**

Den 21. august ble det arrangert et krisemøte i Ås rådhus. Vegdirektøren, Terje Mo Gustavsen, engasjerte seg direkte ved å komme på møtet. På bakgrunn av møtet ble det utarbeidet et notat som ble tilsendt Ås kommune senere. Notatet handlet om hvordan partene kunne bli enige om planarbeidet videre (Vegdirektoratet 2012).

Kommunens ønsker om å koble E18 til Rv23, Oslo-forbindelsen, som en forbindelse mellom E6 og E18 vil først og fremst ivareta ruten Stockholm og Kristiansand mente vegdirektoratet. Denne burde derfor vurderes i det store perspektivet med den pågående arbeidet med konseptvalgutredning for kryssing av Oslofjord (Moss – Horten). SVV lovet Ås kommune å gi prosjektet, som utredet strekningen Rv23, i oppdrag å vurdere spesielt hvordan E18 og E6 kunne kobles sammen der Holstad - Vassum var et alternativ.

Videre beskrev notatet at fremdriften i planprosessen kunne fortsettes basert på et av følgende mulige løsninger:

1. Ås kommune kunne behandle saken på nytt og vedta kommunedelplanen. Saken kunne da fortsette.
2. Bruk av statlig reguleringsplan. Det ville føre til forsinkelser på grunn nødvendige vedtak av departementet før det kunne forekommet statlig regulering.
3. Regjeringen gjøre et nytt vedtak av KVU fra 2009. Det ville føre til et svært merarbeid, store forsinkelser og store utgifter på prosessen (Vegdirektoratet 2012).

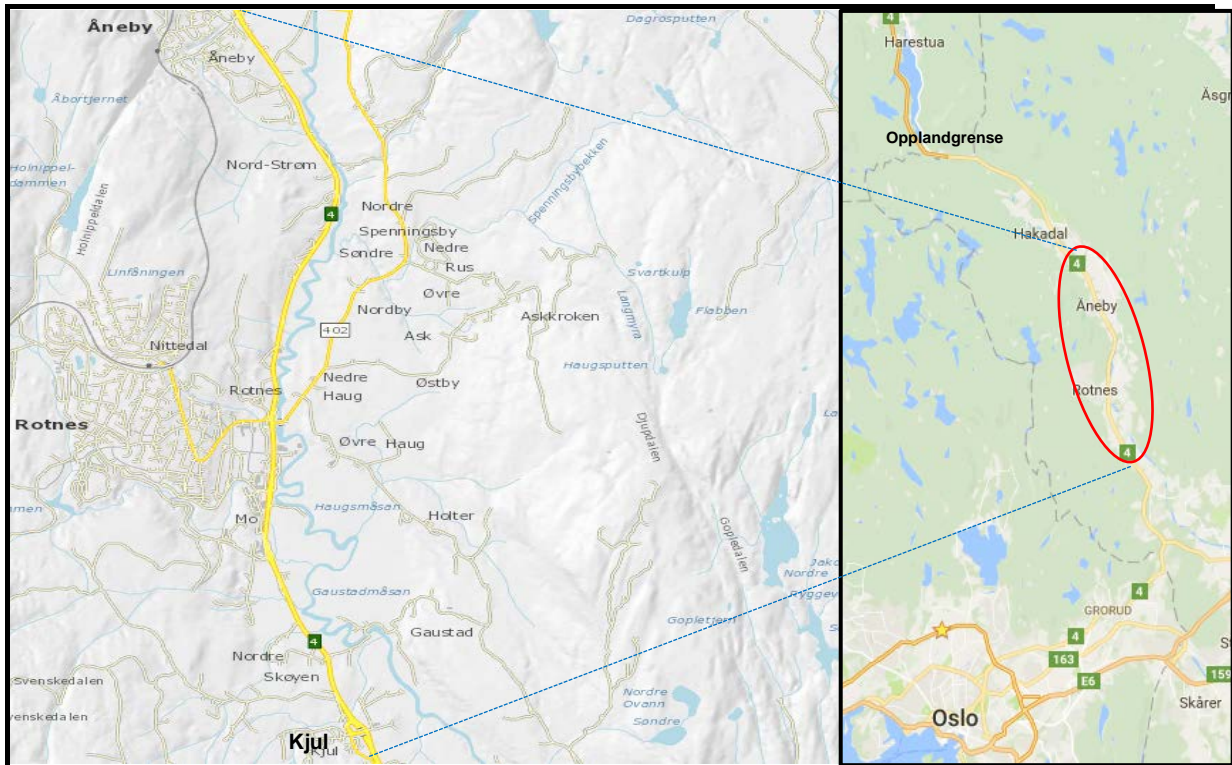
*Endelig vedtak fra Ås kommune*

Ås kommune, etter flere diskusjoner og reaksjoner både på lokalt og sentralt nivå, og uten noen justeringer av planer, vedtok den 12.sept. 2012 kommunedelplan med konsekvensutredninger for E18 Akershusgrense – Vinterbro med alternativ 3A-4, slik SVV hadde anbefalt. Med dette kunne videre arbeid med planer igangsettes.



## 5.2 Vegprosjekt Rv. 4 Kjøl – Åneby sør

Kapittelet gir en presentasjon av casen basert på foreliggende plandokumenter. Hovedfokus er rundt prosessen kommunedelplan, men for å belyse alle aspekter ved saken er det nødvendig å se litt tilbake på tidligere planer. Planprogrammet og andre tidligere rapporter, som gir føringer i kommunedelplan, er derfor hensyntatt i casen.



Figur 5.2.1: Viser kart over strekningen mellom Kjøl og Åneby gjennom Nittedal (Vegkart 2017).

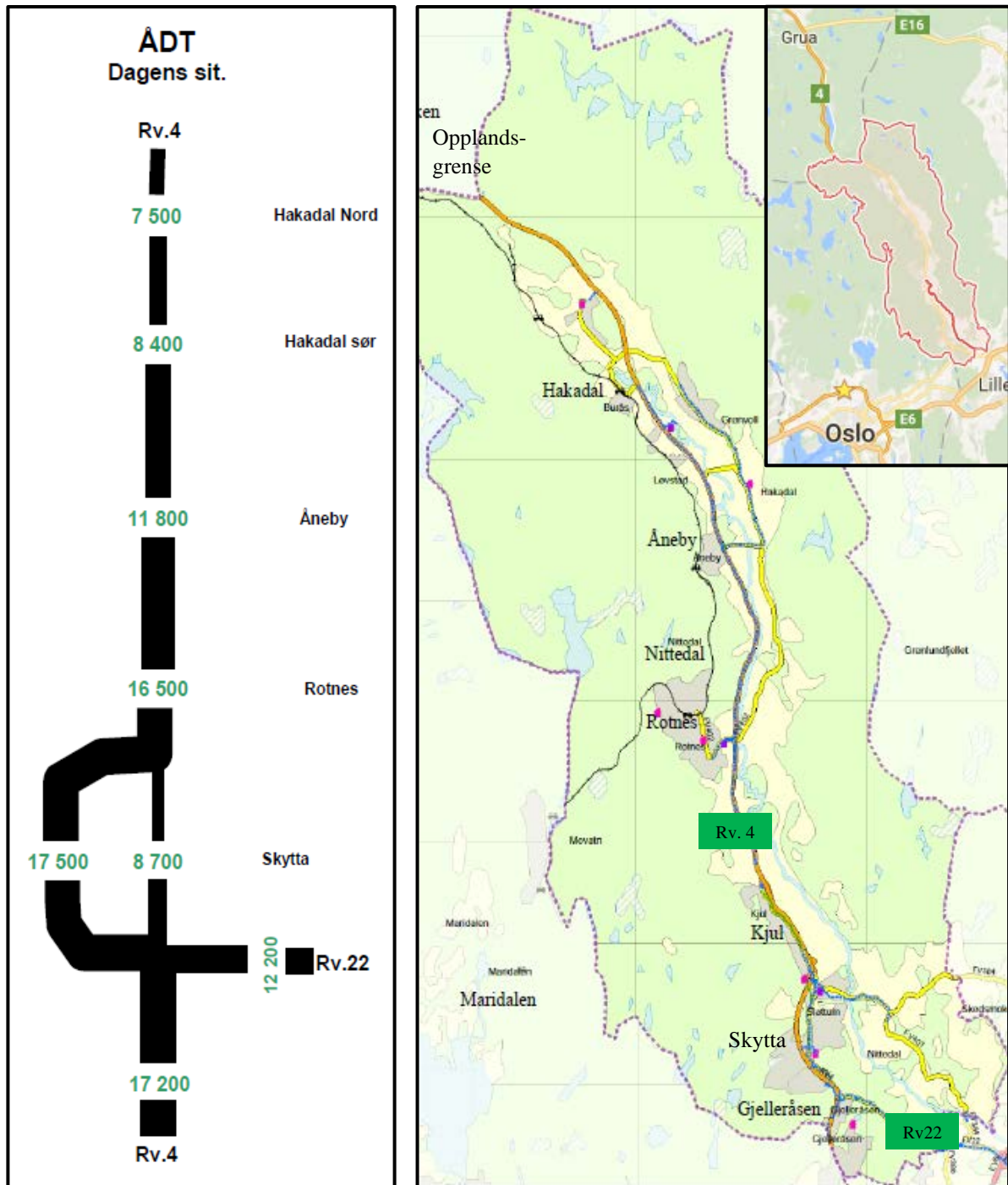
### 5.2.1 Bakgrunn for prosjektet

Riksveg 4 er hoved ferdselsåre mellom Oslo og Nittedal og videre til store deler av Vest-Oppland. Vegen preges av konflikt da den har funksjon både som lokalveg og som hovedveg gjennom Oslo og nordover mot Gjøvik. Rv. 4 er en alternativ rute til E6 mellom Oslo og Mjøsbrua i Oppland.

Standarden på strekningen Kjøl – Opplandgrense er generelt i dårlig tilstand i forhold til vegens funksjon. På strekningen ligger tettstedene Rotnes, Åneby og Hakadal og flere mindre tettsteder spredt på begge sider av vegen mellom Kjøl og Hakadal. Vegen har varierende standard, og er stedvis smal og med en rekke avkjørsler til både lokalvegen og bolighus. Skiltet hastighet i strekningen varierer mellom 50-70 km/t og 80 km/t nærmere grensen Oppland. Den dårlige standarden på strekningen har medført flere alvorlige trafikkulykker (Statens vegvesen 2009). Andel alvorlige trafikkulykker på strekningen er høyere enn landsgjennomsnittet for tilsvarende veger (Statens vegvesen 2009). Hvis vegen må stenges, finnes det ingen akseptable omkjøringsveger som kan ta den trafikkmengden.



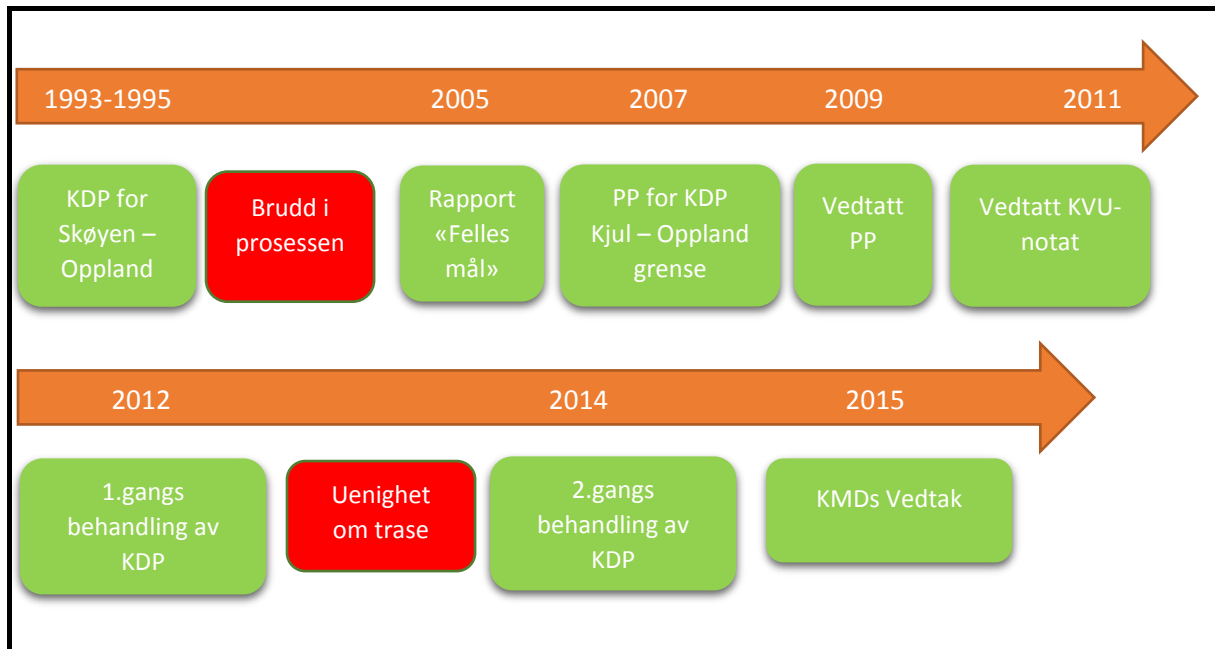
Trafikkmengden (ÅDT) i 2008 var omtrent 17000 ved Kjul, 12000 ved Åneby og ca. 8000 ved Hakadal(Statens vegvesen 2008b). Behov for omlegging av dagens trasé var først og fremst for å bedre fremkommeligheten og trafikksikkerheten, i tillegg til å redusere vegens miljøbelastning i forhold til randbebyggelsen. Strekingen det legges fokus på i denne oppgaven er kommunedelplan for delstrekningen Rv. 4 Kjul- Åneby sør, forbi Rotnes.



Figur 5.2.2: Viser ÅDT på ulike strekninger i Rv. 4 i Nittedalkommune fra Gjelleråsen til Opplandsgrense (Statens vegvesen 2008b) (Statens vegvesen 2011a).

### 5.2.2 Tidligere planer

På midten av 1990-tallet ble det utarbeidet en kommuneplan for strekningen Skøyen-Oppland grense. Da planen var ferdig utarbeidet i 1995 ble kostnadene så høye at behovet om å gjennomføre en KVU slo inn (se KVU i kap. 3.3) (Statens vegvesen 2006).



Figur 5.2.: Viser planleggingsforløpet til Rv. 4 Kjul – Åneby sør mellom 1993 – 2015.

#### Rapporten om «Felles mål og forutsetninger»

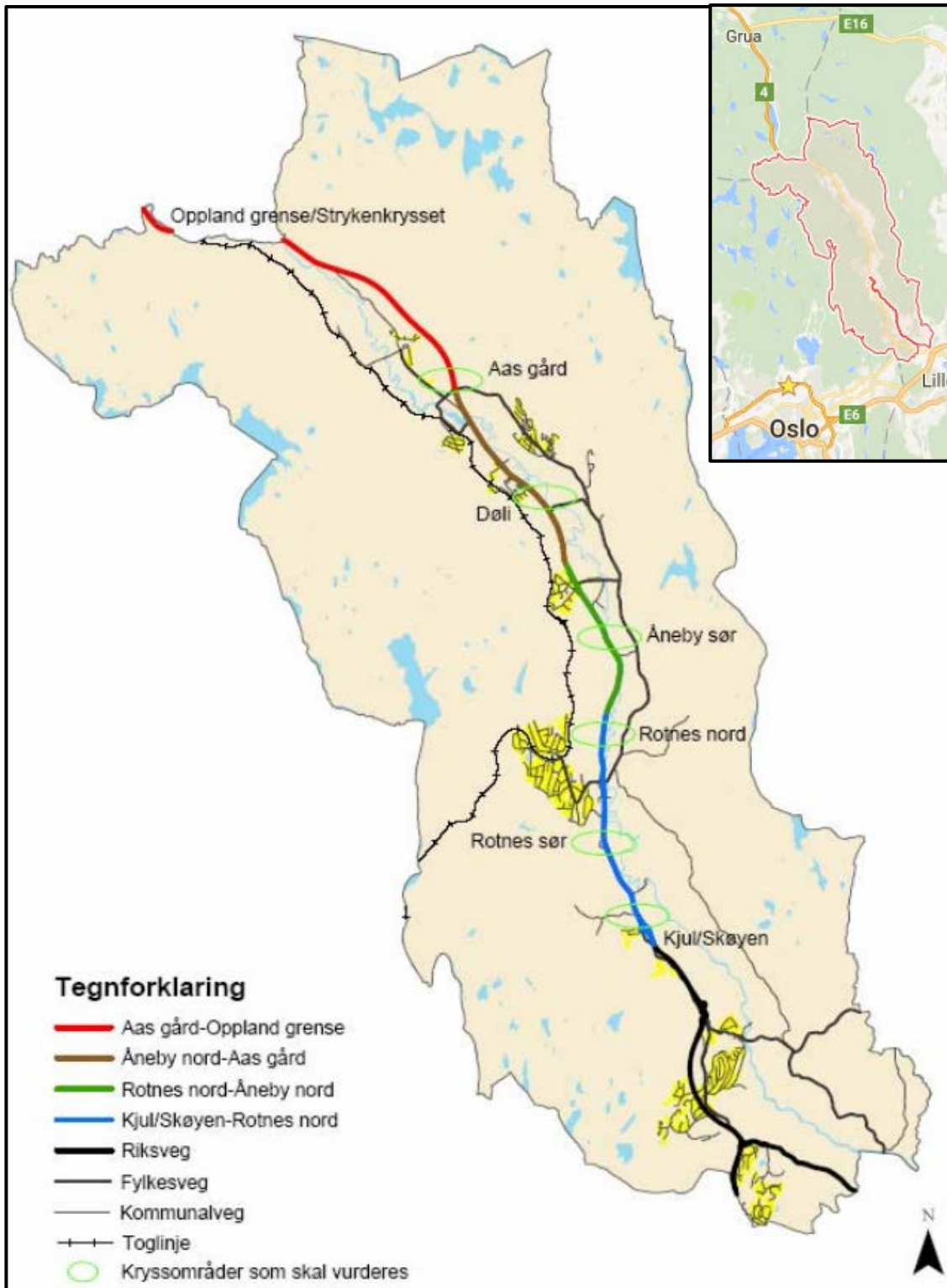
I 2005 ble planlegging av ny Rv. 4 tatt opp igjen. SVV Region Øst og Nittedal kommune samarbeidet om å lage en rapport «Rv. 4 Slattum – Oppland grense. Felles mål og planforutsetninger, mai 2006» som ville gi føringer for den videre prosessen (Statens vegvesen 2006). Hensikten med rapporten var å forsøke å gi svar på hvilken standard Rv. 4 i Nittedal skulle ha i framtiden, der offentlige myndigheter skulle få felles forståelse av rammer, mål, prinsipløsninger og forutsetninger for videre planlegging og utbygging av Rv. 4 gjennom Nittedal. Forslagene i rapporten skulle vurderes i sammenheng med mulige økonomiske tilgjengelige ressurser i framtiden. SVV var prosjekteier for arbeidet, mens en arbeidsgruppe var sammensatt av representanter fra SVV og Nittedal kommune.

Jamfør rapporten hadde kommunen og SVV følgende felles målsetting for Rv. 4 gjennom Nittedal:

- *Det skal planlegges ny Rv 4 mellom Slattum og Oppland grense slik at den kan bygges i løpet av perioden 2010 – 2020.*
- *Vegen skal ha standard som gir høy trafikkikkerhet og god framkommelighet.*
- *Vegtiltaket skal søke å minimalisere miljøulemper for områder nær ny veg og skal ha sterkt fokus på fornuftig arealbruk.*

- *Kollektivtrafikk på veg skal ikke hindres. Det skal legges vekt på å lage tilkoplinger til ny veg i tilknytning til etablerte og planlagte knutepunkter slik at kontaktflaten mot kollektivreisemidler blir bredest mulig.*

Rapportens anbefaling var at arbeid med planprogram for konsekvensutredning og kommunedelplan bør igangsettes i 2006. Videre anbefalte rapporten at i forbindelse med konsekvensutredning og kommunedelplan bør det utarbeides forslag til etappevis utbygging av Rv. 4 i Nittedal. I forslaget lå strekningen Kjul/Skøyen – Rotnes nord som en av etappene.



Figur 5.2.3: Viser kart over mulig inndeling av Rv. 4 i Nittedal kommune til flere strekninger. Det var i forbindelse med vurdering av etappevis utbygging (Statens vegvesen 2006).

### *Planprogrammet (PP) 2007*

Statens vegvesen satt i 2007 i gang arbeidet med PP for ny Rv. 4 Kjul – Opplandgrense. PP hadde som funksjon å spesifisere videre prosess for utarbeidelse av videre planarbeid (kommunedelplan og konsekvensutredning). Programmet var gjenstand for offentlig høring. Statens vegvesen var forslagstiller og hadde ansvaret for utarbeidelse av forslag til planprogram. Nittedal kommune var planmyndighet som skulle vedta politisk.

Arbeidet var i samråd med berørte kommuner og fagmyndigheter for å avklare trasé, standard og kryssløsninger for framtidig Rv. 4 med tilhørende lokalvegssystem på strekningen fra Kjul i Nittedal kommune i Akershus fylke til oppland grense (Lunner kommune).

Tiltaket i PP for strekningen Kjul – Oppland grense, som utgjorde ca. 17 km, skulle omfatte ny Rv. 4, parallellveg og nedklassifisering av dagens veg, i tillegg til behovet for gang- og sykkelveg og rasteplass. Samfunns mål for disse tiltakene i Rv. 4 Kjul - Opplandgrense var definert i to hovedmål:

1. Trafikksikker og effektiv ferdsel for alle trafikkgrupper
2. Legge til rette for utvikling av eksisterende tettsteder

Mens hensyn og mål med planprogrammet var å:

1. begrense antall korridorer som er aktuelle å utrede nærmere
2. sørge for nødvendig lokal og politisk forankring og avklaring i silingsfasen
3. utarbeide et planprogram med tilstrekkelig detaljering som grunnlag for videre arbeid med kommunedelplan og konsekvensutredning

Strekningen på Rv. 4 var verken prioritert eller gitt en nærmere omtale i Nasjonal transportplan for perioden 2006-2015 (Samferdselsdepartementet 2004) eller i forslag for 2010-2019 ettersom det ikke forelå planavklaring av ny trasé.

Oslopakke 3 som er en overordnet plan for utbygging og finansiering av veger og kollektiv i Oslo og Akershus, hadde gjennom sitt forlag i konseptvalgutredning for hele Oslo pakke 3 foreslått 300 millioner til Rv 4 i Nittedal og da primært til strekningen forbi Rotnes (Statens vegvesen 2009).

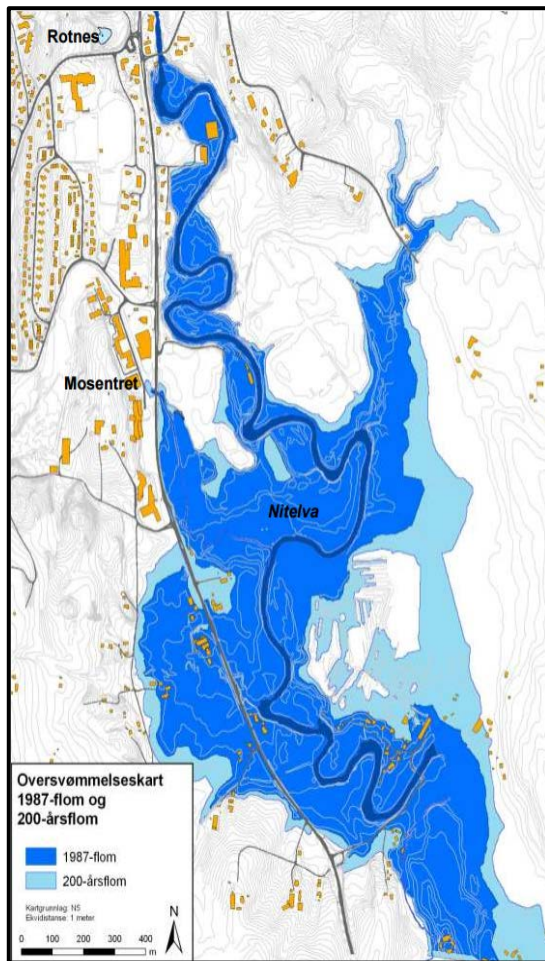
Strekningen langs Nitelva er flomutsatt. Figur 5.2.4 viser at dagens veg er utsatt. I planprogrammet ble det beskrevet at det måtte påregnes ekstra kostnader for sikring av veglinjer gjennom disse områdene slik at ny veglinje er trafikker-bar også under en 200-års flom.

### Langsiktig arealstrategi i Nittedal

Nittedal er en kommune som over tid har vært i kraftig vekst. Kommunen er en del av det felles bolig- og arbeidsmarkedet i Osloregionen, og 70 % av de sysselsatte pendler til andre kommuner, majoriteten til Oslo(Statens vegvesen 2009). Befolkningsprognoser gjennom gitt i planprogrammet viste at det i forslag til ny kommuneplan for Nittedal lå det an til en årlig vekst på 1,2 % pr. år(Statens vegvesen 2009). Som en arealstrategi for kommunen var det et mål å utvikle Rotnes til å bli et samlingspunkt. Den videre utviklingen av området skulle være nært knyttet opp mot valg av ny trasé for Rv. 4. Sentrumsarealet på Rotnes som var markert i kommuneplanen – delvis i konflikt med Rv. 4.

Hovedpunktene til langsiktig arealstrategi i Nittedal kommunen var:

- Sentrumsutviklingen på Rotnes (Mo) skal stå sentralt i de kommende kommuneplanperiodene. Rotnes skal utvikles til å bli sentrum for hele kommunen. Tettstedene Hagan og Åneby skal også utvikles og tilpasses nærmiljøenes behov.
- Ny Rv 4 skal anlegges etter vest-alternativet.



Figur 5.2.4: Viser flomsonekart for 300-årsflom langs Rv. 4 i Nittedal (Statens vegvesen 2009).



### Silingsfasen i planprogrammet

SVV avholdt en idedugnad for å utvikle nye vegalternativer den 24.05.2007. Hensikten var utvikling av løsninger og for å inkludere de sentrale aktører inn. Disse var politikere og administrasjonen i Nittedal sammen med representanter fra sektormyndigheter. I tillegg var det avholdt et åpent møte i Nittedal, der lokalsamfunnet var invitert til en idédugnad. Møtet ble annonsert i lokale aviser. Denne medvirkningsprosessen resulterte til en rekke ulike løsninger. Disse ble gruppert i 3 ulike hovedkorridorer:

1. *Midtre korridor (M-alternativer)* er en utvikling av vegen langs dagens veg.
2. *Østre korridor (Ø-alternativer)* var utviklet på østsiden av Nittedal og stor sett på østsiden av Nitteelva.
3. *Vestre korridor (V-alternativer)* var utviklet i lia mellom jernbanen (vest for Rotnes) og eksisterende Rv. 4 på vestsiden av Nittedal.

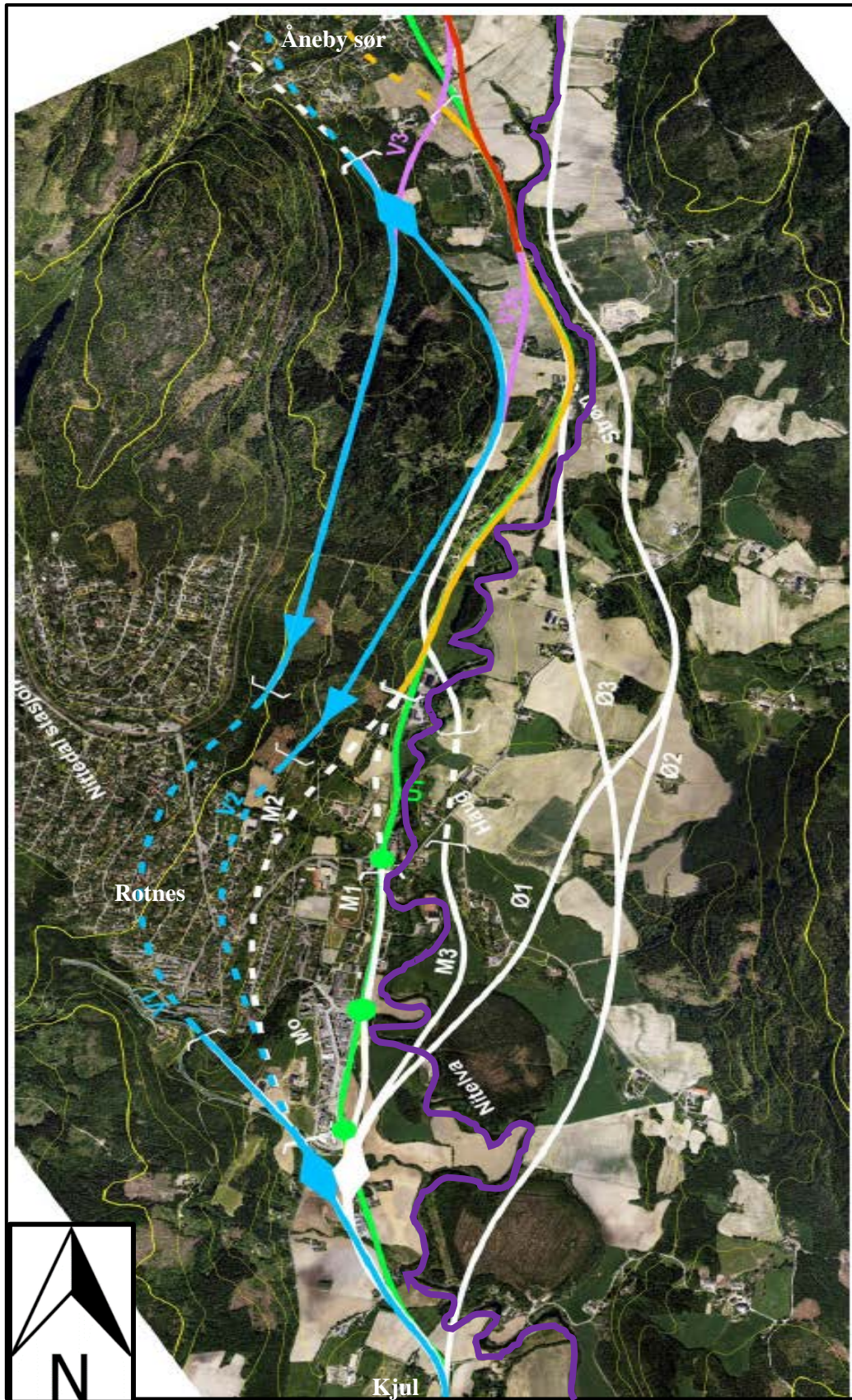
Strekningens lengde som er på rundt 17 km, ble delt opp i flere parseller. I denne oppgaven skal det kun ses på parsellen mellom Kjøl – Åneby sør, se figur 5.2.5.

Alternativer V1 og V2 som var basert på tunnel under Rotnes og en føring mellom jernbanen (vest for Rotnes) og dagens Rv. 4 var foreslått videreført.

Videre var det en variant av midtalternativer (M1) med utbedringsalternativ gjennom Rotnes og en høyere standard nord og sør for tettstedet som ble foreslått videreført.

Når det gjelder østalternativene (Ø1-Ø3) ble alle på denne strekningen foreslått silt ut, primært av jordvern hensyn til tross for kun halve investeringskostnaden i forhold til øvrige alternativ.

De andre alternativene i figur 5.2.5 er ikke omtalt her, enten fordi de ble forkastet eller fordi de ligger utenfor strekningsområdet denne casen beskriver.



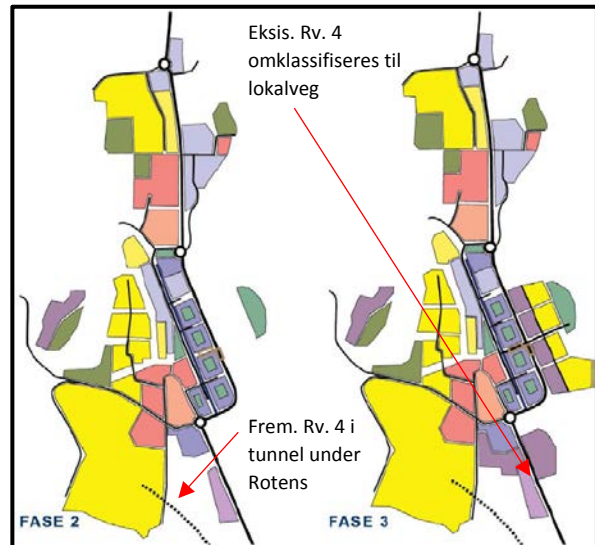
Figur 5.2.5: Satellitt kart med linjer fra silingsfasen på strekningen Kjul – Åneby sør i planprogrammet. (Statens vegvesen 2009). Bildet er redigert, Nitelva er markert i lilla.



### Plansmia for sentrumsplan i Nittedal 2010

Som et forarbeid til KDP for sentrumsutvikling i Nittedal, utarbeidet kommunen en plansmie (skisser) i 2010 om hvordan Nittedal sentrum kan bli. Lokalbefolkning deltok i dette arbeidet. Plansmia konkluderte med at utvikling i området bør skje gjennom 3 faser. Kommunen beskrev en slik faseinndeling, med noen tentative tidsrammer sett i sammenheng med bl.a. plan- og NTP-prosesser som følgende:

- Fase 1: 2014 - 2018: Utvikling i sentrum frem til omlegging av rv. 4 mot øst
- Fase 2: 2018 – 2030: Realisering av sentrumskjernen iht. vedtatt sentrumsplan med tidsramme 2011-2031.
- Fase 3: 2030 – 2050: Rv. 4 legges om i tunnel under Rotnes, og sentrum utvides



Figur 5.2.6: Viser plansmieskisser for fase 2 og 3 der fremtidig Rv. 4 er lagt i tunnel under Rotnes (Nittedal kommune 2010).

### Kortfattet Konseptvalgutredning(KVU) 2011

I forkant av arbeidet med KDP for Rv. 4, ønsket SD å få undersøkt de statlige interessene i utviklingen av Rv. 4. SVV ble derfor bedt om å utarbeide en utredning i 2011 for strekningen mellom Gjelleråsen og krysset med Rv35 (nå E16) ved Roa i Oppland.

Etter at planprogram som var fastsatt i 2009, fulgte det deretter en drøftingsfase om hvorvidt tiltaket måtte avvende en konseptvalgutredning (KVU). Konklusjonen ble at planen ikke utløste KVU, men at et prinsippnotat (kortfattet KVU) skulle utarbeides for Rv. 4 Gjelleråsen – Roa med 2030 som tidsperspektiv. Notatet ble utarbeidet av SVV, med flere fagpersoner som allerede var involvert i arbeidet med KDP. Arbeidet med KDP startet omtrentlig i samme tid som KVU-notatet. Notatet ble politisk behandlet i SD og regjeringen i juni 2012. En av konklusjonene var bl.a. at Rv. 4 ikke skulle legges i tunnel i et 2030-perspektiv.

De prosjektutløsende behov for Rv. 4 mellom Gjelleråsen og Hakadalsverk var økt sikkerhet og forutsigbar fremkommelighet. Effektmålsetninger mot 2030 var å redusere antall hard skadde med 50 %, og at andel kollektivreisende mellom Nittedal og Oslo skulle minst opprettholdes på dagens nivå. Vegsystemet skulle utformes slik at kollektivtrafikken får økt kjørehastighet og kollektivtrafikanter redusert reisetid i forhold til 2010-situasjonen.

### 5.2.3 Kommunedelplan for Kjøl – Åneby sør 2011-2014

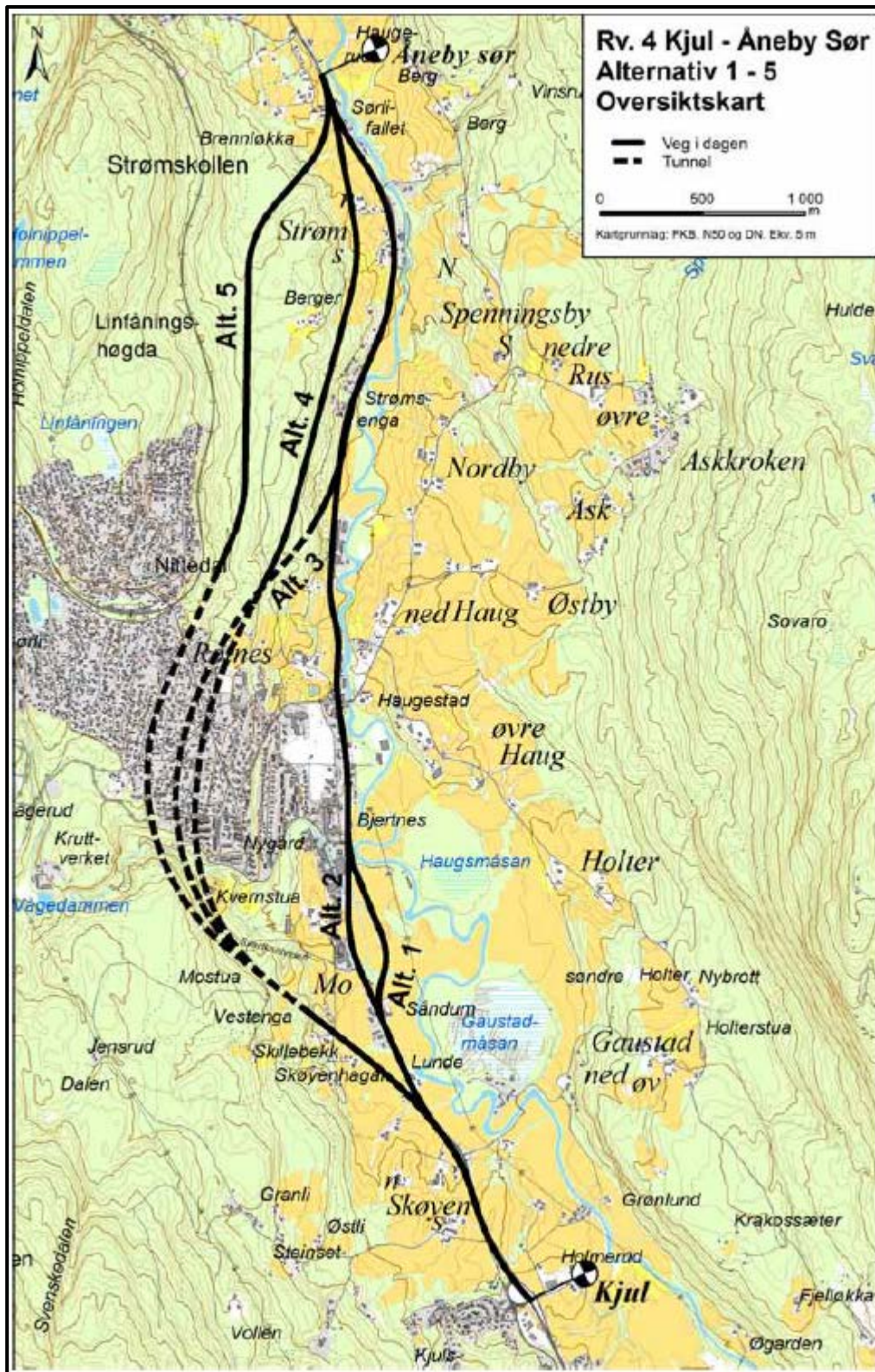
Statens vegvesen utarbeidet en kommunedelplan som ble oversendt Nittedal kommune i august 2012 for politisk behandling. I dette kapittelet belyses konsekvensutredningen for de aktuelle alternativene.

#### *Aktuelle traséalternativer*

Det ble utredet fem forskjellige alternative traséer for Rv. 4 mellom Kjøl og Åneby sør, hvorav tre i tunnel under Rotnes (alternativ 3, 4 og 5) og to i dagen (alternativ 1 og 2). Tabellen under viser en beskrivelse av disse.

Alternativtrasé	Beskrivelse
Alternativ 1	Utvivelse til firefelts i dagens trasé mellom Kjøl og Åneby sør, med omlegging mot øst forbi fremtidig sentrumsområde. Standard S6 gjennom Nittedal sentrum, S7 for øvrig.
Alternativ 2	Utvivelse til firefelts i dagens trasé mellom Kjøl og Rotnes krysset og tofelts veg med forbikjøringsfelt til Åneby sør. Standard S7 mellom Kjøl og sentrum, S6 gjennom Nittedal sentrum og S5 mellom sentrum og Åneby sør.
Alternativ 3 (i tunnel)	Utvivelse til firefelts veg mellom Kjøl og Åneby sør, med tunnel på ca. 2,9 km. Standard S7 på hele strekningen.
Alternativ 4 (i tunnel)	Utvivelse til firefelts veg mellom Kjøl og Åneby sør, med tunnel på ca. 2,3 km. Standard S7 på hele strekningen.
Alternativ 5 (i tunnel)	Utvivelse til firefelts veg mellom Kjøl og Åneby sør, med tunnel på ca. 2,5 km. Standard S7 på hele strekningen.

*Tabell 5.2.1: Viser en beskrivelse av aktuelle traséalternativer mellom strekningen Kjøl og Åneby sør (Statens vegvesen 2013b).*



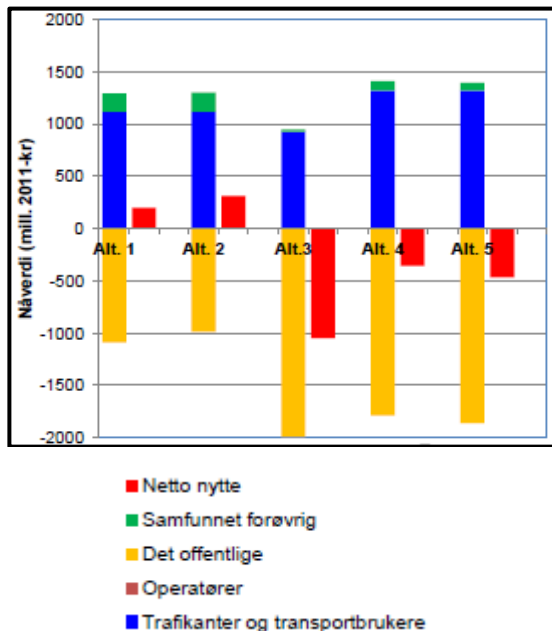
Figur 5.2.7: Kart med oversikt over alternativene 1-5 i Rv. 4 fra Kjul til Åneby sør (Statens vegvesen 2013b).

### Prissatte konsekvenser

Beregninger for prissatte konsekvenser for de 5 alternativene i Rv. 4 viste at alternativer som går i dagen uten tunnel får en positiv netto nytte. Alle tunnelalternativer, som lå i vestre korridoren, ga derimot en betydelig negativ netto nytte. Figur 5.2.8 og tabell 5.2.2 viser en grafisk sammenligning av hovedgrupper av prissatte konsekvenser og en oversikt over kostnadskomponenter. Punktene under var hovedforskjeller mellom alternativene:

- Alle alternativer reduserte til tidskostnader, noe som gir positiv utslag i trafiknytte. Alternativ 4 og 5 kom best ut fordi disse både ga mest nyskapt trafikk og minst utkjørt distanse for trafikk til og fra både nedre og øvre deler av Rotnes. Alternativ 3 kom dårligst ut fordi det ikke betjente området rundt Nittedal stasjon så godt som de øvrige tunnelalternativer, og derved økt tidsbruk for trafikken dit.
- Reduksjon i ulykkeskostnader ga det nest største positive nyttebidraget, men utgjorde likevel kun en fjerdedel av trafiknyttens. Alternativene med minst utkjørt distanse kom best ut.

Investeringskostnader og drifts- og vedlikeholdskostnader for tunnelalternativene er de dominerende kostnadselementene. Det gjør at alternativene 1 og 2 som ligger i dagen er vesentlig bedre enn øvrige alternativer som er delvis i tunnel.



Figuren 5.2.8: Viser en sammenligning av hovedgruppene av prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2013b).

Aktør	Komponenter	Ait. 1	Ait. 2	Ait.3	Ait. 4	Ait. 5
Trafikanter og transportbrukere	Trafikanntytte	1 119	1 119	927	1 320	1 320
	SUM	1 119	1 119	927	1 320	1 320
Operatører	Kostnader	0	0	0	0	0
	Inntekter	0	0	0	0	0
	Overføringer	0	0	0	0	0
	SUM	0	0	0	0	0
Det offentlige	Investeringer	-1 091	-991	-1 760	-1 682	-1 645
	Drift og vedlikehold	-36	-33	-321	-278	-297
	Overføringer	0	0	0	0	0
	Skatte- og avgiftsinntekter	39	39	88	73	81
	SUM	-1 088	-985	-1 993	-1 987	-1 961
Samfunnet forøvrig	Ulykker	265	265	226	261	257
	Støy og luftforurensning	-6	-5	-10	-2	-0
	Restverdi	130	118	210	189	196
	Skattekostnad	-210	-197	-390	-357	-372
	SUM	172	181	19	91	73
	<b>Netto nytte</b>	<b>202</b>	<b>314</b>	<b>-1 046</b>	<b>-357</b>	<b>467</b>

Tabell 5.2.2: Viser samlet oversikt over kostnadskomponentene for de 5 alternativene (Statens vegvesen 2013b).



### Ikke-prissatte konsekvenser

Tabell 5.2.3 viser en samlet konsekvens og rangering for forskjellige deltemaene innen ikke-prissatte konsekvenser. Som konsekvens av utbygging er det normalt at samlet vurdering av alle alternativer kommer ut negativt.

Alternativ 1 hadde som spesielt betydelig negativt konsekvens når det gjaldt kulturmiljø. Samlet vurdering for alternativet er satt til middel negativ konsekvens, og rangeres derfor som dårligst av alternativene.

Alternativ 2 har omtrent de samme konsekvensene som alternativ 1. Den skiller seg derimot ut som best for naturressurser og nest best for landskapsbilde. Alternativer rangeres derfor som nest dårligst i samlet vurdering.

Alternativ 3 er best i landskapsbilde og nest best for tema naturmiljø. Alternativet har dessuten positiv konsekvens i nærmiljø og friluftsliv. Samlet rangeres alternativet som nr. 1 av utbyggingsalternativer.

Alternativ 4 er vurdert som det beste for nærmiljø og friluftsliv og naturmiljø, men dårligst for landskapsbilde og naturressurser. Samlet vurdering av alternativet rangeres det som nr. 3 av utbyggingsalternativer.

Alternativ 5 er vurdert som det beste alternativet for kulturmiljø, og er rangert som nest beste for nærmiljø og friluftsliv. I deltemaet naturressurser vurderes det til nest dårligst. Samlet er alternativet vurdert å ha liten negativ konsekvens og rangeres derfor som nr. 2.

Tema	Ait.1	Ait.2	Ait. 3	Ait. 4	Ait. 5
Landskapsbilde	-- 4	-/- 2	-/- 1	--/- 5	-- 3
Nærmiljø og friluftsliv	- 4	-- 5	+ 3	++ 1	++ 2
Naturmiljø	-/- 5	-/- 4	- 2	- 1	-/- 3
Kulturmiljø	--/- 5	--/- 4	-- 3	-- 2	- 1
Naturressurser	-- 2	-- 1	-- 3	--- 5	--/- 4
Samlet vurdering	--	--	-	-/-	-
Rangering	5	4	1	3	2

Tabell 5.2.3: Viser en oppsummering og rangering for ikke-prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2013b).

### Sammenstilling

Tabell 5.2.4 under gir en oppsummering av de prissatte og ikke prissatte konsekvensene.

Tema	Alt. 0	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
Netto nytte prissatte (mill. 2012-kr)	0	202	314	-1 048	-357	-467
Vurdering ikke-prissatte og rangering	Ingen 1	Negativ 6	Negativ 5	Negativ 2	Negativ 4	Negativ 3
Samfunnsøkonomisk vurdering	0	Svakt positiv	Positiv	Negativ	Negativ	Negativ
Rangering	3	2	1	6	4	5

Tabell 5.2.4: Viser en sammenstilling av prissatte og ikke prissatte konsekvenser (Statens vegvesen 2013b).

I sammenstillingen er det også lagt inn dagens veg som alternativ 0. Beskrivelsen av alternativ 0 tar utgangspunkt i dagens situasjon, og omfatter i tillegg forventede endringer uten prosjektet i analyseperioden. 0-alternativet innebærer i korte trekk at dagens vegnett beholdes uten større endringer.

Både alternativ 1 og 2 kommer ut med positiv netto nytte, men med negativ totalvurdering for ikke-prissatte konsekvenser. Det er derfor et spørsmål om alternativ 1 og 2 er bedre eller dårligere enn alternativ 0. De viktigste ikke-prissatte konsekvensene er knyttet til beslag av dyrket mark og konflikter med kulturmiljøer langs dagens veg.

Alternativ 2 kommer noe bedre ut på både prissatte og ikke-prissatte tema enn alternativ 1, men har noe lavere vegstandard nord for Rotnes. Foreslått standard er i tråd med overordnede føringer. Statens vegvesens totalvurdering er at alternativ 2 er best, men at også alternativ 1 så vidt rangeres før alternativ 0.

Alternativ 3, 4 og 5 kommer ut med både negativ prissatt netto nytte og negativ totalvurdering for de ikke-prissatte konsekvensene. Disse alternativene er altså dårligere enn alternativ 0 og rangeres derfor sist.

Av disse kommer alternativ 3 betydelig dårligere ut for de prissatte konsekvensene. Alternativ 3 rangeres derfor sist.

Rangeringen her er avhengig av vektleggingen av tema. SVV har i sin vurdering valgt å tillegge lavere kostnad og bedre utviklingsmuligheter nær kollektivknutepunktet Nittedal stasjon størst vekt og rangerer derfor alternativ 4 før alternativ 5.

### Lokal og regional utvikling

I utarbeidelse av kommunedelplan ble det også vurdert hvordan de ulike alternativene vil påvirke det lokal og regionale utviklingen. Målet var å synliggjøre for kommunen, som er beslutningstaker, hvilke

nye muligheter som oppsto og hva som kunne bli sannsynlig utvikling som følge av tiltaket. Tabellen under viser en oppsummering av virkninger for lokal utvikling

Alt.	Positivt	Negativt	Rangering
1	Tilrettelegger for utvikling i tråd med sentrumsplanen.	Begrenser videre utvikling mellom Rotneskrysset og Åneby og krever inngrep i dagens bebyggelse.	1
2	Avklarer arealbruk.	Legger ikke opp til sentrumsutvikling i tråd med intensjonene i sentrumsplanen. Krever til dels store inngrep i dagens bebyggelse fra Mo til Åneby.	5
3	Avlaster Nittedal sentrum for gjennomgangstrafikk.	Legger ikke opp til sentrumsutvikling i tråd med intensjonene i sentrumsplanen. Kommunen kan legge om avlastet rv. 4 for å få til sentrumsutvikling i tråd med sentrumsplan, men finansiering vil bli vanskelig. Gir små muligheter for utvikling langs dagens veg. Utløser ikke atkomst til nye, større områder.	4
4	Avlaster Nittedal sentrum for gjennomgangstrafikk. Gir atkomst fra området rundt Nittedal stasjon dirkete til rv. 4 uten å måtte kjøre om Rotneskrysset. Utløser utbyggingsmuligheter i skogen mellom Rotnes og Åneby.	Legger ikke opp til sentrumsutvikling i tråd med intensjonene i sentrumsplanen. Kommunen kan legge om avlastet rv. 4 for å få til sentrumsutvikling i tråd med sentrumsplan, men finansiering vil bli vanskelig. Gir mulighet for boligutvikling i områder nær stasjonen og utvikling av større område mellom traseen og jernbanen.	2
5	Avlaster Nittedal sentrum for gjennomgangstrafikk. Gir atkomst fra området rundt Nittedal stasjon dirkete til rv. 4 uten å måtte kjøre om Rotneskrysset.	Legger ikke opp til sentrumsutvikling i tråd med intensjonene i sentrumsplanen. Kommunen kan legge om avlastet rv. 4 for å få til sentrumsutvikling i tråd med sentrumsplan, men finansiering vil bli vanskelig. Gir mulighet for boligutvikling i områder nær stasjonen og utvikling av større område mellom traseen og jernbanen.	3

Tabell 5.2.5: Viser en oppsummering av virkninger for lokal utvikling i de ulike alternativene (Statens vegvesen 2013b).

### Anbefaling

Basert på utredninger for de fem forskjellige alternative traséer for Rv. 4 mellom Kjøl og Åneby sør, hvorav to går i dagen og resten går delvis i tunnel, anbefalte SVV alternativ 2 fra Kjøl til Åneby sør, med omlegging av Rv. 4 ved Rotnes som en eventuell utviklingsmulighet. Omlegging av Rv. 4 var utredet som del av alternativ 1 som en tilpasning av foreliggende utkast til kommunedelplan for tettstedet.

Under anbefalingen ble det også belyst at med bakgrunn i "Notat for prinsipielle transportløsninger for rv. 4 Gjelleråsen – Roa" i planhorisont fram til 2030 kan ikke SVV godta noen av de utredende tunnelloøsninger. Konsekvensutredningen i kommunedelplan hadde vist negativ samfunnsøkonomisk nytte for de ulike tunnelloøsninger. SVV skulle derfor ha innsigelse dersom Nittedal kommunen vedtok et tunnelalternativ.

#### 5.2.4 Politisk behandling av KDP for Rv. 4

I dette delkapittelet skal det belyses nærmere om forløpet etter at SVV la fram sitt forslag for kommunedelplan Rv. 4 Kjøl – Åneby sør.

##### *1.gangsbehandling av KDP i 2012*

Kommunedelplanen ble oversendt Nittedal kommune i august 2012, men ble ikke lagt ut til offentlig ettersyn da kommunen på politisk hold i Nittedal ikke var enig i Statens vegvesens anbefaling av traséalternativ (Statens vegvesen 2013b).

Statens vegvesen, i et vedtak fra kommunestyret i Nittedal kommune september 2012, ble henstilt om å fremme et justert forslag til KDP for Rv. 4. Rådmannen i kommunen ble i tillegg bedt om å gå i dialog med SVV med formål å ivareta oppfølgingsmerknader, som kommunestyret hadde spilt inn (Nittedal kommune 2014). Oppfølgingsmerknader var som følgende:

- 1. En 4-felts veg med motorveg-standard i dalbunnen gjennom Nittedal kan ikke godtas. Dette av hensyn til kulturlandskapet, tettstedsutvikling samt nærføring til Nitelva.*
- 2. Tunnel forbi Rotnes er eneste akseptable langsiktige løsning for framtidig økt trafikkmengde. Dette bes innarbeidet som utbyggingstrinn i 2030. Fordeler ift. vedlikehold av toløps-tunnel må beregnes.*
- 3. Rv. 4 legges i en sløyfe rundt nye Nittedal sentrum med kollektivterminal og innfartsparkering for å ivareta god sentrumsutvikling og økt kollektivtilbud.*
- 4. Mellom Kjøl og Rotnes krysset etableres kollektivfelt. Det legges vekt på at utforming av kryssløsninger på strekningen skal gjøres minst mulig arealkrevende.*
- 5. Enkelte trafiksikkerhetstiltak på strekningen Rotnes og nordover anses som nødvendig, men framtidig trafikkmengde nord for Rotnes-krysset vil i årene framover være avhengig av hvor godt kollektivtilbud som finnes i Stor-Oslo Nord (strekningen Oslo-Gjøvik).*
- 6. Det bes utarbeidet kost/nytte-analyser som gir et tydelig bilde av ulike varianter av trasé-alternativer, samt ivaretar et lengre tidsaspekt.*

##### *Møter med administrasjonen*

I etterkant av førstegangsbehandling av KDP ble det holdt flere møter mellom SVV og administrasjonen i Nittedal kommune. På bakgrunn av dette ble planer justert noe slik at sentrum for Mo/Rotnes og KDP for Rv. 4 ble sammenfallende for sentrumsområdet (Statens vegvesen 2013c). Justeringene var som følgende:

- Byggegrense for vegen i sentrum reduseres fra 50 m til 30 m
- Formål er endret til sentrumsformål i tråd med KDP for nye Nittedal sentrum.



Statens vegvesen ønsket derimot ikke å justere planen ytterligere før planen var sendt på offentlig høring. SVV mente at den anbefalte løsningen bygger på et grundig utredningsarbeid jamfør metodikk beskrevet i SVV håndbok 140 konsekvensanalyse (nå HB V712).

#### Møte med Samferdselsdepartementet

Både kommunen og Regionrådet for Hadeland hadde vist sin bekymring for at staten ikke har lagt nok vekt på næringslivets transportbehov, og potensialet for boligbygging på Hadeland i valg av transportløsning for Nittedal. De ønsket en fremtidig løsning for Rv. 4 som bør være tunnel forbi Rotnes. I tillegg hadde Nittedal kommune vist til at valg av prinsipløsning og forslag til KDP gjennom Nittedal, ville legge restriksjoner på Nittedal ønske om tettstedutvikling. ‘

Det ble derfor arrangert et møte mellom Samferdselsdepartementet, Nittedal kommune og Regionrådet for Hadeland i des. 2012 om fremtidig utvikling av Rv. 4 gjennom Nittedal.

Samferdselsdepartementet hadde vist sin forståelse for Nittedals ønske å sikre arealer for framtidig tunneltrasé forbi Rotnes, men presiserte at det på grunn av planjuridiske hensyn skal det kun vedtas ett alternativ ved behandling av KDP i kommunestyret. Kommunen skulle derfor gjøre det tydelig ved offentliggjøring av KDP at det kun er alternativ 1 og 2, som er realistisk å gjennomføre før 2030. Dette var på grunn av regjerings valg av konsept 3, som var basert på KVV-notatet for Rv. 4 i Nittedal, der notatet hadde 2030-perspektiv som utredningshorisont.

#### Offentlig høring av KDP

Kommunestyret vedtok å sende både SVVs forslag til KDP for Rv. 4 og kommunens KDP for sentrumsutvikling, på høring den 29.04.2013.

Mens plan var på høring ble det arrangert åpne møter for beboere og grunneiere. Tidligere hadde SVV arrangert andre orienteringsmøter for kommunestyret og formannskapet ved Nittedal kommune under bearbeidelse av planer i 2011 og 2012 (Statens vegvesen 2014a).

KDP var på offentlig høring fra 3.mai – 21. juni 2013. Det kom inn 41 merknader.

Hovedfokuset fra de innkomne merknadene var som følgende:

- Nittedal lokalsamfunnet er mot en stor 4-felts motorveg gjennom dalen.
- Tunnelalternativer var vurdert stort sett som det beste alternativet, da det opprettholder Nittedals kvaliteter.
- Nitelva, friluftsområdene og kulturmiljøet var emner som ble fremhevet i merknadene.
- Flere var opptatt av at kostnader ikke bør ha avgjørende betydning vedrørende valg av alternativ. Fordelene med å få dagens veg utenom tettstedene må veie tyngre enn merkostnaden ved tunnel.
- Mange så på at lengst mulig tunnel er positivt for å skåne boligområdene ved Mo og Rotnes.

- Det var merknader mot tunnelalternativene av flere beboere. De var positive til at utvikling av vegen skjer i dagens trasé.

Samferdselsdepartementets føringer og prinsippvedtak, om at ny Rv. 4 skal gå i dagen i 2030-perspektiv, ble derimot oppfattet som en beslutning uten lokal forankring. Mange av merknadene uttrykket også bekymring for støyproblemer og luftforurensing hvis det anbefalte alternativet bygges. De fleste offentlige etater derimot uttalte seg positivt til prosjektets fokus på kollektivtrafikken og syklende og gående.

Alle merknader ble behandlet av SVV i en oppsummeringsnotat som ble offentlig sammen med KDP i feb. 2014 (Statens vegvesen 2014a)

#### [Statens vegvesens innsigelse mot tunnelalternativer](#)

Med bakgrunn i resultatene fra konsekvensutredningen hadde SVV innsigelse til tunnelalternativene. Konsekvensutredningen viste at disse alternativene ikke vil være samfunnsøkonomiske lønnsomme. I tillegg hadde SVV innsigelse til tunnelalternativene på grunn av føringene fra samferdselsdepartementet om at Rv. 4 skal utvikles i dagens trasé i et 2030-perspektiv. Statens vegvesen mente at Nittedal kommune hadde mulighet til å sikre seg mot at ønsket tunneltrasé blir gjenbygd ved å legge inn en hensynssone i kommuneplanen.

#### [2.gangsbehandling av KDP i 2014](#)

Statens vegvesen oversendte KDP for Rv. 4 Kjul-Åneby sør til 2.gangsbehandling ved Nittedal kommune den 5.februar 2014.

Høringsinnspillene hadde ført til noen mindre endringer i planbeskrivelsen, plankart og planbestemmelser. Som en følge av innspillene ble det foreslått et kollektivfelt fra Kjul til Rotnes. Statens vegvesen opprettholdt sin anbefaling av alternativ 2 langs dagens trasé som den tryggeste og mest lønnsomme måten å bedre trafiksikkerheten og fremkommeligheten på i Rv. 4. Men samtidig åpnet SVV for at Rv. 4 kunne legges om i tråd med kommunedelplan for Nittedal sentrum, kan alternativet kombineres med en omlegging av vegen når det foreligger konkrete planer for framtidig sentrumsutvikling øst for dagens Rv. 4.

#### [Kommunestyrets vedtak](#)

Rådmannens innstilling var at planforslaget ikke har lagt Rotnes tettsted som spesielt prioritert og tilrettelagt for høyere vekst jamfør kommunens regionale strategier mot 2030. Prosjektets hovedmål 2 var å legge til rette for utvikling av eksisterende tettsted. Kommunen mente derfor at det var gjennomført en ufullstendig samfunnsøkonomisk analyse. En fullstendig analyse måtte ha et langsiktig perspektiv(Nittedal kommune 2014).

Nittedal kommune ønsket både lokal sentrumsutvikling, tilrettelegging for kollektivtrafikk og en langsiktig avklaring for Rv. 4.

På bakgrunn av rådmannens innstilling ble følgende vedtatt av kommunestyret den 24.mars 2014:

1. Nittedal kommune vedtar alternativ 4 (tunnelalternativ) som langsiktig korridor for Rv. 4 mellom Kjul og Åneby sør.
2. Kommunestyret ber SVV om at innsigelse mot tunnelalternativet frafalles. SVV må se både det langsiktige og kortsiktige perspektivet ved planlegging av Rv. 4 Kjul – Åneby.
3. Kommunedelplan for Rv. 4 Kjul – Åneby sør alternativ 2(dagsalternativ), datert februar 2014 vedtas. Planen skal være hjemmel for et kortsiktig perspektiv mot 2030.
4. Prosjektering og bygging av Rv. 4 mellom Kjul og Åneby sør iht. tunnelalternativ (alt. 4) kan ikke startes opp før sentrumskjernen er utarbeidet, og det foreligger avtaler mellom Nittedal kommune og staten vedrørende omlegging av Rv. 4 mellom Rådhuskrysset g Mokrysset. (Nittedal kommune 2014).

#### *Meklingsprosess 2014*

##### Mekling hos fylkesmannen

Nittedal kommune anmodet fylkesmannen om mekling i forbindelse med kommunestyrets behandling av kommunedelplan for Rv. 4 Kjul – Åneby sør.

I meklingsmøte hos fylkesmannen den 7.april 2014 anførte SVV at Nittedal kommune har mulighet til å fatte vedtak som båndlegger en fremtidig tunneltrasé mot gjenbygging, ved å legge den inn som en hensynssone i kommuneplanen. Nittedal kommune mente dette ikke var godt nok, og at vedtaket som er fattet i kommunestyret må følges.

Meklingen førte ikke til enighet mellom partene, da begge fastholdt sine synspunkter(Fylkesmann i Oslo og Akershus 2014). Fylkesmannen ble den 19.mai.2014 anmodet i et brev fra Nittedal kommune om å oversende KDP til Rv. 4 Kjul – Åneby sør til KMD for endelig avgjørelse (Fylkesmann i Oslo og Akershus 2014).

##### Fylkesmannens anbefaling

Fylkesmannen hadde i sin vurdering av saken en forståelse for at SVV må forholde seg til samferdselsdepartementet føringer for vegprosjekter som er usikre og ligger langt fram i tid. Fylkesmannen henviste likevel til KMDs signaler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b) som presiseres at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere fremover og det forutsettes at innsigelsesmyndighetene viser stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets

politiske skjønn i lokale forhold. Fylkesmannen anbefalte derfor departementet å følge kommunens vedtak og at innsigelsen fra SVV ikke tas til følge (Fylkesmann i Oslo og Akershus 2014).

#### [Oppland fylkeskommunes- og Lunner kommunes uttalelse](#)

Statens vegvesen sendte kommunedelplanen senere på høring til Lunner kommune og Oppland fylkeskommune i august 2014. Ved en feil ble KDP 'en ikke sendt i 2013.

Oppland fylkeskommune og Lunner kommune uttalt seg til planforslaget og støttet Nittedal kommunes vedtak om at tunnelløsning (alternativ 4) er den beste langsiktige løsningen.

#### [Kommunal og moderniseringsdepartements avgjørelse](#)

Kommunens langsiktige perspektiv i sin arealplanlegging ble vurdert positivt av departementet. I kommuneplanens arealdel, som er juridisk bindende for ny arealbruk og nye byggetiltak, er det derimot vanlig å legge et 12-års perspektiv til grunn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

Departementets avgjørelse var derfor at tunneltraséen ikke kan vedtas som en juridisk bindende trasé, fordi konsekvensene for å realisere begge alternativer ikke var utredet i konsekvensutredningen og at eventuelle realiseringen av en tunnelløsning ikke er aktuelt før nærmere 2050.

Departementet støttet SVV forslag om at kommunen har mulighet å åpne for en framtidig tunnelløsning under Rotnes ved at vegtraséen makes på plankartet med bestemmelsesgrense.

Vedtaket fra KMD var som følgende:

Departementet legger til grunn at kommunedelplan rv. 4 Kjul-Åneby sør alternativ 2 med plankart og bestemmelser datert 13.09.2014, er vedtatt av kommunen med rettsvirkning. Departementet gjorde følgende endringer i planen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015):

- *Vegalternativ 4 vises som bestemmelsesområde på plankartet. Arealformålene i gjeldende kommuneplanens arealdel videreføres.*
- *Følgende tillegg tas inn i bestemmelsene § 4:*
  - *Krav om reguleringsplan gjelder også for bestemmelsesområdet.*
- *Følgende tillegg tas inn bestemmelsene § 7:*
  - *Alternativ 2 skal gjennomføres før eventuell gjennomføring av alternativ 4.*

## 6. RESULTATER OG DISKUSJON

I dette kapitlet skal det gis både resultater fra dybdeintervjuer for de to vegprosjektene og senere en diskusjon av data fra intervjuer og andre foreliggende dokumenter. Kapitlet er todelt.

Underkapitlene 6.1 og 6.2 omhandler vegprosjektet E18 Retvet – Vinterbro, mens 6.3 og 6.4 omhandler Rv. 4 Kjøl – Åneby sør.

### 6.1 Resultater fra dybdeintervjuer- E18 Retvet – Vinterbro

I Forbindelse med denne casen er det intervjuet 3 ulike personer som har vært involvert og tilknyttet planleggingsprosessen til E18 Retvet – Vinterbro gjennom Ås kommune. Forfatteren av oppgaven har valgt å ikke identifisere personer som har blitt intervjuet. Informantene beskrives derfor som følgende i det videre arbeidet:

Informant SVV: Sentralperson i planlegging av E18, fra Statens vegvesen.

Informant Ås-admin. : Sentralperson i planlegging av E18, fra administrasjonen i Ås kommune

Informant LP: Lokalpolitiker i Ås kommune

Startinntrykk...

Intervjuene startet som normalt med at det ble en del løs prat om prosjektet, og hvordan vedkommende kjenner til omstendighetene rundt planprosesser og særlig kommunedelplanfasen. Alle kunne nevne at initiativet til ny E18 startet i Østfold. Det var politikerne sentralt i Østfold som ønsket en bedre vegstandard for E18. Ås og Ski kommune måtte bare følge etter, ellers ville vegen ikke få sin fulle effekt dersom den ble bygd med annen standard (Informant LP). Lokalpolitikere var ganske overrasket over de premisene som var lagt i grunn for nye E18 (Informant LP). Det pågikk flere diskusjoner om det var fornuftig av staten å bruke midlene til å prioritere en slik veg. Inntrykket fra politikeren tydet på at vegen ikke er viktig for kommunen, og at de aldri var enige at det var behov for en 4-feltveg gjennom Ås, når trafikkmengden kun er 10-12000. Politisk i kommunen ble det stilt spørsmål om hvorfor trafikken til Hamar skal gå gjennom Ryenkrysset i Oslo (Informant LP). De politiske inntrykkene bekreftes av min informant fra SVV som påpekte at Ås kommune hadde ikke noe interesse av å ha den nye vegen. Informanten forklarte videre at politikerne ofte nevnte at de føler det som å bo ved et vegkryss.

Inntrykket fra nabokommuner var ikke like avvisende til den nye E18. Ski kommune var mer opptatt av at vegen gikk lengst mulig unna tettsteder i kommunen. Ski kommunens fokus kunne bekreftes av politikeren i Ås, som mente at også mye av de grøntarealene som berøres innen Ski kommune er det områder som vanligvis benyttes av folk i Ås. Planlegger i SVV mente at Ski ble mindre berørt enn Ås kommune. Østfold var derimot opptatt av å beskrive vegen som en ekstrem viktig veg for området, sa lokalpolitiker i Ås.

Resultater fra dybdeintervjuer er videre fordelt etter 3 hovedpunkter:

- Om samarbeid mellom SVV og kommunen
- Om medvirkning i planleggingsprosessen
- Om kommunens politiske vedtak til KDP

#### 6.1.1 Om samarbeid mellom SVV og kommunen?

Alle informantene ga et inntrykk at det har vært en krevende prosess med mye arbeid.

Informant(SVV) påpekte at på grunn av tidligere planer med KDP i 2003, da det endte opp med konflikter og planen ble stoppet, var de veldig opptatt av dokumentasjon og involvering av partnere tidlig i planen. Det ble derfor flere møter med kommunen både på administrasjonsnivå, utvalget for teknikk og miljø og med kommunestyret. På møtene ble det forklart hva SVV tenkte og jobbet med, slik at kommunen kunne komme med innspill og bidra (Informant SVV). Informantene fremholdt under intervjuene at samarbeidet mellom partnere fungerte (Informant LP; Informant Ås-admin.; Informant SVV). Her må det presiseres at kommunen hadde to roller i planfasen, rollen som vedtaksmyndighet, i tillegg følger Administrasjonen i kommunen, planprosessen fra kommunens side for å ivareta innbyggernes interesser. Informanten fra SVV og administrasjonen i kommunen beskriver deres samarbeidsforhold som godt. Administrasjonen var veldig flinke med koordinering av arbeid mellom politikere og SVV. Formidling av politiske signaler gjennom administrasjonen gjorde at SVV kunne være bedre forberedt i møte med politikerne. Til tross for et så stort prosjekt, og lite ressurser i administrasjonen i Ås kommune, mente informant fra SVV at administrasjonen håndterte arbeidet godt og var samarbeidsvillige. Inntrykket fra administrasjonen viser at de var like godt fornøyde med SVV og deres samarbeid. Administrasjonen beskrev håndtering av planarbeid hos SVV som profesjonelt. Faglig sett var enigheten mellom SVV og administrasjonen så godt at administrasjonen i kommunen syntes det var positivt at SVV hadde mulighet å fremme innsigelse mot andre motstridende alternativer (Informant Ås-admin.).

Intervjuet lokalpolitiker ga uttrykk for at samarbeidsforholdet mellom SVV og administrasjonen i kommunen var svakt. Vedkommende mente at for lite ressurser hos administrasjonen i kommunen i planarbeidet, gjorde at de var for lite på banen. Det var ikke positivt for prosessen generelt og heller ikke for kommunen spesielt. De få som jobbet med dette ville drukne i arbeid, og ville til slutt komme til å lene seg mot det SVV anbefalte, mente lokalpolitiker.

Samarbeidsmøter med politikere bar preg av mindre tillit til SVV og deres faglige råd (Informant SVV). SVV ble mer sett på som en statlig makt enn faglig etat. SVV ble oppfattet som arrogante av en del beboere og politikere (Informant Ås-admin.). Faglige råd fra SVV hadde mindre gjennomslag hos politikerne. De var mer opptatt av å bestemme selv (Informant SVV). Til sammenligning med

politikere i Ski, var møtene med Ås politikere langt mer utfordrende. I forkant av møtene mellom SVV og politikere ble det oversendt agenda og faglige dokumenter. Politikere ga inntrykk av at de sjelden leste disse dokumentene (Informant SVV). Ofte ble det stilt spørsmål av politikere som allerede var besvart i tilsendte dokumenter (Informant SVV). Opplysninger fra informantene ga uttrykk for at lokalpolitikere kom på møter med meninger som var forhåndsbestemte (Informant SVV), mens SVVs hadde med ferdigjusterte og utarbeidede løsninger som politikere kunne bare kommentere (Informant LP).

Manglende utredninger av løsninger som Ås kommune ønsket, skapte flere utfordringer i samarbeidet. Informanten (informant-LP) mente at 0-alternativet var et eksempel på at det ikke var skikkelig utredet. Dette alternativet ble tidlig forkastet fordi SVV mente at denne løsningen ikke kunne oppfylle kravene til framtidig trafikkmengde.

Administrasjonen i kommunen, som i praksis fungerer som et bindeledd mellom SVV og lokalpolitikere, fortalte at SVV ofte var på tilbudssiden, og strakk seg langt for å engasjere lokalpolitikere i arbeidet (informant SVV).

#### 6.1.2 Om medvirkning i prosessen

Statens vegvesen var helt fra oppstarten av arbeidet opptatt av å involvere alle berørte interessenter i planen, fordi de ikke ville risikere å få noen tilbakeslag (Informant SVV). Det ble derfor gjennomført flere orienteringer/åpne møter med kommunen og lokalsamfunnet (Informant SVV).

Informantene kunne opplyse at det ofte var eldre folk som deltok på åpne møter, mens yngre folk enten ikke var interessert eller ikke hadde tid å delta på slike møter (SVV; Informant LP). Folk brydde seg lite, og flere engasjerte seg for seint. Det var flere innspill som kom inn etter at kommunen hadde fattet vedtak opplyste informanten (Informant LP). Befolkningen valgte lokalpolitikere som kanal til å spille inn egne uttalelser om prosessen, til tross for at dette kunne skje både via SVV eller administrasjonen i kommunen (Informant LP; Informant Ås-admin.; Informant SVV)

Administrasjonen i kommunen var godt fornøyd med Statens vegvesens medvirkningsopplegg. De syntes at SVV var lydhøre og alle innspill ble godt dokumentert og argumentert (Informant Ås-admin.).

Lokalpolitikeren mente at folk generelt har god tillit til SVV (Informant LP). Informanten brukte uttrykket «den gode onkel» når han skulle beskrive hvordan folk flest i Ås kommune ser på Statens vegvesen. Folk har tillitt til at SVV ivaretar deres interesser i området. Vedkommende mente at dette påvirket folkets deltagelse i prosessen. Lokalsamfunnets engasjement og medvirkning er viktig for prosessen, da de kjenner egne interesser og lokalområdet generelt bedre enn andre (Informant LP).



Han kunne i den forbindelse argumentere med at det var i et åpent møte SVV fikk informasjon fra lokale beboere om hvilket vassdrag Glennetjern egentlig tilhørte.

Politikeren mente at SVV kom med ny informasjon om den anbefalte traséen helt på slutten. Det følte som om valgt løsning var forutbestemt. Det spiller da liten rolle hvor involvert en har vært tidligere. Min informant fra SVV sa at det ofte var de lokale politikerne, som ikke deltok på møter, som var først ute i media og klaget på dårlig medvirkning og informasjon. Her kunne vedkommende vise til episoden om Da Vinci brua, der noen lokalpolitikere utalte seg raskt i media at SVV hadde bestemt seg for å rive brua, mens det fortsatt pågikk utredningsarbeid. SVV har besluttet å beholde Da Vinci broen.

I et spørsmål om hvor nyttig medvirkningsprosessen var for planene, kunne informanten fra SVV opplyse at i dette tilfelle var medvirkningen mer nødvendig enn nyttig. Lokaldemokrati og forankring av planer i lokalsamfunnet er bra, men ikke når medvirkningen skal føre til at lokale skal bestemme for det store samfunnet. Informanten kunne opplyse at til tross for den store forskjellen mellom reaksjonene fra lokal politikere i Ski og Ås, så var medvirkningsprosessen i Ås akkurat den samme som i Ski kommune. SVV fikk skryt for måten de håndterte medvirkningsprosessen på fra politikerne i Ski, mens i Ås klaget de på dårlig medvirkningsprosess (Informant SVV).

Politikernes kritikk gjaldt ikke bare måten medvirkningsprosessen ble håndtert på, men også måten SVV ga en del informasjon på. Her påpekte vedkommende om bruk av 3D visualisering av trasé og vegen, der denne ble filmet fra «helikopter» posisjon. Bilder fra en slik posisjon med grøntarealer rundt gir ofte et fint landskapsbilde. Det er ikke herfra folk kommer til å se vegen i realiteten. Inngrep som i skjæringer og fyllinger ser mindre ut. Dette mente informanten ikke var bevisst, men påpekte at «grepet» kunne bli misvisende, og at slike faktorer påvirker folkets syn.

Angående håndtering av innspill fra høringen kunne min informant (Informant SVV) forklare at alle uttalelser ble besvart i et notat som senere ble offentliggjort. Det ble gjort få endringer som følge av innspillene. Endringer som kunne føre til omprosjektering med påfølgende høye kostnader kunne SVV likevel ikke akseptere. I så fall brukte SVV innsigelsesrett (Informant SVV). Informanten ønsket likevel å eksemplifisere at SVV alltid var på jakt etter å få gode innspill som kan forbedre planprosessen, slik det skjedde med forflytting av dyrket mark etter innspill (innsigelse) fra fylkesmann (Informant SVV).

I intervjuet ble informanten fra administrasjonen i Ås spurt om hvordan medvirkningsprosessen kunne ha forbedret i planene til E18. Vedkommende syntes at SVV hadde oppfylt kravene til en god medvirkning, og at uansett medvirkningsprosess ville utfallet blitt det samme. Informanten

(Informant LP) syns at kriterier for en vellykket medvirkningsprosess er god informasjonsspredning og illustrering, jamfør 3D bruk, på en måte folk har tillit til. Prosessene må ta folkets uttalelser på alvor, noe som var savnet her, mente informanten (Informant LP)

### 6.1.3 Om kommunens motstridende vedtak

Politikere i Ås mente det aldri var et behov for ny motorveg gjennom Ås kommune (Informant Ås-admin.). Motstanden fra lokale politikere var derfor tidlig på banen. De ønsket at en eventuell ny E18 burde gå gjennom Østmarka (Informant Ås-admin.). Denne påstanden ble bekreftet da min informant (Informant LP) kunne forklare at det var store diskusjoner mellom politikerne om hvorfor trafikken til Hamar skulle ledes gjennom hovedstanden. Lokalpolitikerne i Ås hadde også som argument at kryssing av E6 og E18 ved Vinterbro, som eneste veg til Oslo og resten av landet, ville stenge Oslo fra verden hvis vegen skulle bli utsatt for en stor hendelse der E6 og E18 krysses, og trafikken måtte stoppes (Informant SVV). E18 gjennom Vinterbro var derfor ikke den beste løsningen mente lokalpolitikerne. Informanten fra SVV var i utgangspunktet enig i dette scenarioet, men det var vedtatt planprogram, som et juridisk bindende dokument, som hadde bestemt at E18 og E6 skulle møtes ved Vinterbro. Eventuelle endringer utenfor korridoren måtte føre til et nytt planprogram (Informant SVV).

Den vedtatte korridoren ville berøre en del dyrket mark. Dyrket mark i Ås kommune regnes som noe av Norges beste, og det var lokalpolitikerne veldig opptatt av (Informant SVV, Informant Ås-admin.). Det kom fram at lokalpolitikerne forsøkte å ivareta interessene til noen av bøndene og grunneierne som var veldig ressurssterke fremfor vegen (Informant SVV). Enkelte av disse grunneierne var tidligere politikere og godt involvert i planprosessen for E18 i 2003 da de ikke kom til enighet om noen løsning. Disse grunneierne hadde stor innflytelse på de aktive lokalpolitikerne i kommunestyret (Informant SVV).

Informanten fra SVV forklarte at til tross for at de visste at kommunen var opptatt av å bestemme selv, trodde de at utredningene var klare nok til å unngå et slik overraskende og motstridende vedtak. Kommunestyret hadde vedtatt kun halvparten av vegen, resten av E18 ønsket kommunen i annen korridor mot Vassum. Kommunen hadde gjennom hele prosessforløpet blitt orientert om hvor vegen skulle gå, og at korridoren som kommunen ønsket å utrede gjennom Rv. 23, var allerede forkastet i tidligere faser. Administrasjonen i kommunen var overrasket over vedtaket, da deres innstilling til de øverste politiske organer i kommunen var i samsvar med anbefalingen til Statens vegvesen. Administrasjonen mente at vedtaket tydet på trenering av planprosesser. De påpekte også at

reaksjoner fra lokalpolitikere, som tyder på trenering av prosessen, igjen har oppstått i etterkant av KDP, nemlig i reguleringsplanen.

Politikerne ville gjennom vedtaket sikre og prioritere de lokale målene mer, der de så at SVV var mer opptatt av fremdrift og å holde kostnadene og budsjettet innenfor gitte rammer (Informant Ås-admin.; Informant SVV).

En kort periode etter det overraskende vedtaket, der kun halvparten av strekningen ble godkjent, snudde kommunestyret om egen beslutning og vedtok Statens vegvesens forslag av KDP til E18. I mellomtiden var det mye politisk spill som foregikk både lokalt i Ås kommunen og sentralt på Stortinget. Det kan derfor stilles spørsmål om hvorfor lokalpolitikere kom med et slikt vedtak når de raskt snur på det igjen. Lokalpolitikere påsto at vedtaket var en hevn fordi verken de eller deres innspill ble tatt på alvor. Politikerne opplyste videre at det var stor enighet mellom de ulike lokalpartiene da vedtaket ble besluttet første gang. Senere, og på grunn av store medieoppslag, var det flere sentrale politikere som påvirket og presset sine egne lokalpolitikere i Ås om å snu på vedtaket. Det var ofte effektiviseringsargumentet som ble benyttet av de sentrale politikere. De var opptatt av kostnader og halvering av planleggingstiden på bekostning av lokale interesser.

Lokalpolitikere mente at media klarte å snu på de gode innspillene de hadde kommet med, og fikk dem til å virke som negativ trenering av planprosessen. Lokalpolitikere ble beskrevet både i lokal og regional media som en gjeng politikere som kun er ute etter å trenere prosessen (Informant LP). Statens vegvesen på sin side truet Ås kommune med bruk av statlige planer dersom vedtaket ikke ombestemmes. Kommunen ville hatt mindre innflytelse i en statlig plan, da en slik plan vedtas av Vegdirektoratet. Hvis vegplaner gjennom kommunedelplan ikke hadde gitt et vedtak som SVV var enig i, så ville det ført til en statlig plan (Informant SVV). Lokalpolitikere følte seg muligens derfor overkjørt av staten fordi planene uansett ville bli godkjent, gjennom en statligplan. Dette gjaldt en veg for storsamfunnet der en gruppe lokalpolitikere bør ikke bestemme over et slikt samferdselsprosjekt mente SVV.

## 6.2 Diskusjon E18 Retvet – Vinterbro

### 6.2.1 Hvordan har samarbeidet fungert i planleggingen?

Prosjektstyringsplan (PSP) viser at SVV har hatt en strategi på samarbeidsforholdet både lokalt i etaten og med eksterne partnere. Gjennom PSP viser det seg at et tungt faglig team fra SVV deltok på planlegging av KDP for E18 Vinterbro – Retvet. De ulike deltemaene som eventuelle skulle berøres i arbeidet hadde SVV engasjert en fagansvarlig for å dekke fagfeltet i prosjektet. Dette var i tråd med kravene for planlegging av veg i henhold til Statens vegvesens håndbøker (Statens vegvesen 2012c).

Statens vegvesen, gjennom foreliggende dokumenter og intervjuer, gir inntrykk at de måtte forholde seg til eksterne innspill og krav underveis i prosessene. SVV var avhengige av ekstern godkjenning av planer. Det ble derfor opprettet en ekstern samarbeidsgruppe. Denne besto av offentlige etater som kommune, fylkeskommune, fylkesmannen, NVE og andre offentlige etater. Gode løsninger og rask framdrift er avhengig av et godt og tillitsfullt forhold mellom SVV og deres omgivelser, påpekte min informant fra Statens vegvesen. Spesielt er det kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannen som er viktige premissgivere. PSP opplyser at innflytelse fra disse samarbeidspartnere skulle skje i ekstern samarbeidsgruppe.

I PBL er kravene ikke så detaljert beskrevet om hvordan samarbeidet mellom instansene konkret kan foregå. I teorien kan altså SVV utføre alle oppgaver i forbindelse med vegplanlegging og etter PLB, med unntak av å vedta planen (Harvold & Skjeggedal 2008). Det kan derfor oppleves som behovet for godt samarbeid i planleggingen er enda viktigere. Kommunikativ planlegging vurderes som den beste metoden for å få til gode, legitime planprosesser (Aarsæther et al. 2012). Tidligere planer for E18 hadde blitt brutt på grunn av blant annet dårlig samarbeid mellom SVV og respektive kommuner. Det tyder på at SVV måtte få til en forbedret samarbeidsstrategi der kommunen var godt involvert i planarbeidet. Utenom de eksterne samarbeidsgruppene ble administrasjonen i stor grad inkludert i planarbeidet gjennom å delta på SVV sine interne møter (Informant SVV). Jeg oppfatter det slik at PSP og dybdeintervjuer med informanter fra SVV og administrasjonen legger opp til og bekrefter et godt samarbeidsforhold mellom SVV og administrasjonen i kommunen. Godt samarbeid med administrasjonen har gitt prosessen en positiv effekt. SVV tjente på dette ved å få administrasjonens tillit i prosessen. Det ga dermed Statens vegvesens planer en delvis god lokal forankring. Jeg beskriver det som «delvis» da et godt samarbeid med kommunen på administrasjonsnivå er ikke det samme som å ha godt samarbeid med lokalpolitikere i kommunestyret. Til tross for at lokalpolitikeren mente at SVV hadde «fulgt boka» når det gjelder samarbeidet, beskrev vedkommende likevel at planene bar preg av ferdig utarbeidede løsninger når dette ble presentert for politikerne (Informant LP). Lokalpolitikernes mindre tillit til administrasjonen, som er deres lokale fagpersonell med direkte involvering i planene, tyder på å skape enda mer tvilsomhet til Statens vegvesens planer. I intervjuet mente lokalpolitikeren at administrasjonen i kommunen hadde for lite ressurser til å kunne håndtere et så stort prosjekt, og at det ikke hadde så mye å si hvor sterkt involvert de var i arbeidet. Administrasjonen i kommunen oppfattes i dette tilfellet å være en støttespiller for motparten (SVV).

I følge Aarsæther et al (2012) viser en undersøkelse at en betydelig andel politikere føler seg bundet av fremforhandlet enighet mellom administrasjon og utbygger i tidlig fase av en planprosess. Dette undergraver mulighetene for påvirkning som ligger i politikernes formelle rolle som vedtaksmyndighet. I tillegg til tett og god dialog mellom SVV og administrasjonen hadde de også en

langt større kunnskap om innholdet i konsekvensutredningen og andre plandokumenter enn politikerne. Denne kunnskapen gir også større makt. Dette kan ha resultert i en situasjon som den Aarsæther et al. beskriver, og som igjen kan ha vært med på å skape en motstand hos politikerne mot anbefalt løsning. Her har man ikke lyktes i å skape en hel samarbeidende planlegging i form av å oppnå aksept og tillit, og sammen i fellesskap løse de divergerende mål og ønsker. Samarbeidet mellom SVV og lokalpolitikere i kommunen kan beskrives å være et eksempel når planleggingsledelsen i prosjektet blir opptatt av formell faglig kompetanse. Mens lokalpolitikere på sin side fokuserer på å finne balanse i maktforholdet gjennom alternative handlinger (Kleven et al. 1998).

### 6.2.2 Hvordan har medvirkning fungert i planleggingen?

Analyse av data fra intervjuer og foreliggende dokumenter viser at valgt medvirkningsprosess var noe mangelfull da den ikke sikret tillit, forankring og eierskap i forhold til lokalpolitikere. Slik jeg finner, var det ikke utarbeidet noe aktøranalyse eller brukt andre analyseverktøy som ville synliggjort utfordringer og klarlagt metoder for å møte disse.

Benyttet strategi var ikke tilpasset den enkelte aktøren. I prosessen var det flere aktører som var involvert med ganske ulike interesser og mål. Ås kommune ville bli berørt noe mer enn for eksempel Ski kommune. I Ås var det allerede en gjennomgående 4-felt motorveg (E6) fra før. Med den nye E18 ville kommunen ligge mellom to monsterverger (Informant-lokalpolitiker). SVV opplyste at benyttet medvirkningsprosess i Ås kommune var den samme som ble fulgt i Ski kommune. Interessene til Ski kommune var allerede ivaretatt gjennom prosjektet mål om å føre vegen utenom tettsteder (Kråkstad). Håndteringen av medvirkningen og deltagelse var heller ikke så annerledes enn det som var brukt i kommunene i Østfold. Situasjon for parsellene gjennom Østfold fylke var ikke den samme. Kommunene i Østfold hadde hele tiden et sterkt ønske om utbygging av E18 og vedtok derfor gjennomgående SVVs anbefalinger (Informant SVV). Her ligger sannsynligvis noe av forklaringen på svakheter i planleggingen med konsekvens for vedtaket.

Det kan derfor oppfattes at SVV ikke la stor vekt på betydning av å ha kjennskap til de forventningene en aktør har til prosjektet. I følge Andersen et al. (1984) er en av fallgruvene i et prosjekt er når det mangles kjennskap og oversikt over interessenter og deres forhold til prosjektet. En aktøranalyse kunne ha identifisert aktuelle berørte interessenter i området og deres forventninger til prosjektet. Et representativt og handlingstilpasset grunnlag for å utforme et tilpasset opplegg for medvirkning i planleggingsprosessen ville vært nyttig. I Ås kommune ligger ett av Norges største universiteter med flere forskningsinstitutter innen blant annet arealplanlegging. Mange av de velutdannede og ressurssterke personene i området var sterkt engasjert i prosessen. Noen av disse var aktive lokalpolitikere.

Politikerne ga inntrykk at de ikke stolte på de faglige vurderingene som SVV eller administrasjonen la til grunn for sine forslag. De samme politikerne hadde også en sterk oppfatning av at makten skal ligge hos politikerne, og kan ha hatt en motivasjon i å demonstrere dette i vedtaket av en viktig sak. I tidligere planer (silingsfasen) hadde Ås kommune et ønske at nye E18 burde gå gjennom Østmarka (Ski-øst alternativet). Alternativet ble forkastet da det ikke kunne oppfylle kravene. I senere faser kommer kommunen med andre alternativer (0-alt, utbedring av eksis. trasé) som et ønske å prioritere, men igjen blir de silt bort fordi de ikke fyller kravene til fremtidig trafikkmengde. En av grunnene bak vedtaket var at de alternativene som kommunen ønsket utredet, aldri ble tatt på alvor, mente lokalpolitikere. Et svekket forhold mellom SVV og politikerne har trolig ført til at lokalpolitikere har hatt mindre tillitt til at deres medvirkning har vært vellykket. SVVs fag- og planleggingsmyndighet kan ha blitt tolket av lokalpolitikere som en maktutøvelse mot deres interesser (forkastede traséforslag). Lokalpolitikere finner likevekten mot denne maktutøvingen gjennom politiske vedtak. Dette kan refereres til Foucault sitat i teorien at: *makt utløser motmakt* (Aarsæther et al. 2012). I dette ligger det at aktører bevisst kan hindre å synliggjøre utfordringer og problemer, og trenere handlinger og vedtak.

Håndtering av medvirkningen i denne planleggingsprosessen virker å være todelt. Administrasjonen i kommunen, som var mindre kritisk til Statens vegvesens planer, og har mindre makt som planmyndighet, har vært godt involvert. Lokalpolitikere som var sterkt imot de fleste planene til SVV, og sitter med en avgjørende beslutning over KDP virker å være mindre involvert enn administrasjonen. SVVs situasjon virker å være mindre villig til å gjøre store justeringer som kan føre til omprosjektering med påfølgende høye kostnader utenfor prosjektets rammer. Lokalpolitikernes medvirkende grad kan derfor beskrives å være på konsultasjonsnivå jamfør Sherry Arnsteins medvirkningsstige Kap. 4.2.2.

### 6.2.3 Forhold som har påvirket medvirkning- og planleggingsprosessen

#### 6.2.1.1 Prosessens bakgrunn

Tidligere beslutninger som gir forankringer i KDP i 2011 har hatt en stor betydning for videre arbeid og samarbeidsviljen i planprosessen. Konseptvalgutredningen i 2008 var et arbeid utenfor rammene til plan- og bygningsloven. Lokalpolitikere hadde veldig lite deltagelse og involvering i dette arbeidet (Informant LP). Politikerne fikk ikke gjennomslag for sitt forslag om å videreføre en trasé øst for Ski som er gjentatt flere ganger i perioden fra 2000-2006. Kommunens innspill ifølge lokalpolitikeren ble aldri tatt på alvor. Her kan det tenkes at utgangspunktet for arbeidet med kommunedelplanen fikk en dårlig start, og tilliten for å oppnå en god kommunikasjon med lokalpolitikere i Ås var svekket på grunn av manglende forankring og uenighet rundt avgjørelser som var tatt tidligere. Utenom foreliggende KVV rapport var det ikke noe mer kommunikasjon mellom de som jobbet med KDP og

de som hadde utarbeidet KVV-rapporten, slik at erfaringer om politiske signaler og refleksjoner fra Ås aldri ble videreført til de som planla vegen i Statens vegvesen. Det ble opplyst gjennom intervjuer at de fleste politikerne som satt i kommunestyret, ved politisk behandling av KDP i 2012, hadde sittet i styret eller vært aktive lokalpolitikere under arbeidet med KVV i 2008. Dette betyr at politikerne i kommunen kjente godt til historikken og bakgrunnen for E18, av egne erfaringer. De som jobbet med KDP fra SVV kjente til tidligere planer gjennom foreliggende dokumenter. Alle erfaringer fra et arbeid blir ikke alltid reflektert og skrevet i arbeidsdokumenter. Et mangelfullt personlig kjennskap rundt planens historikk, der medvirkning fra politikere i noen av planene var fraværende, er sannsynligvis utslagsgivende når flere av kommunestyrets medlemmer tok del i denne.

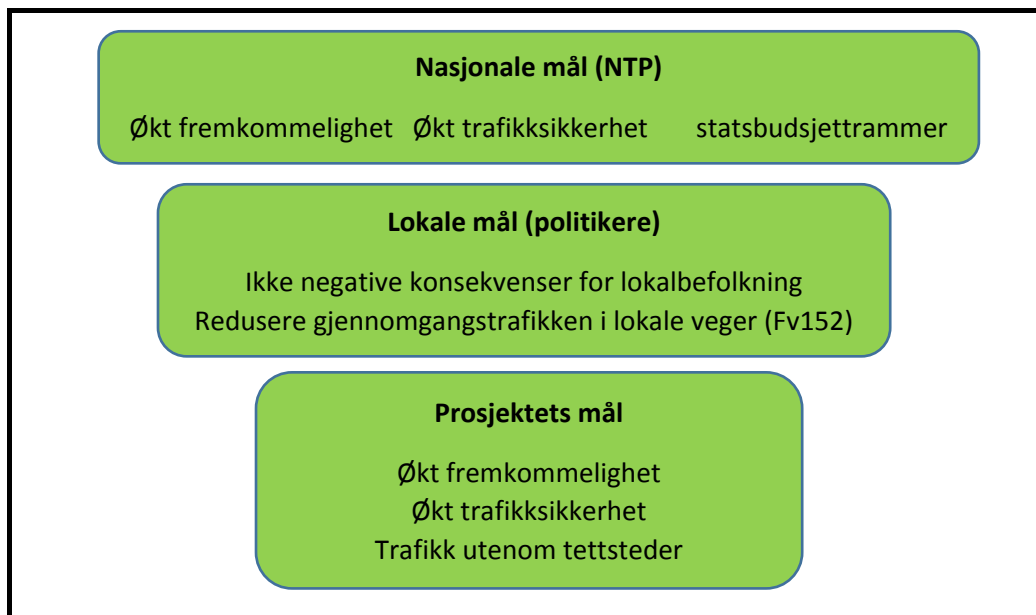
#### 6.2.1.2 Konflikt i mål og interesser

Gjennom intervjuer kunne det merkes at interesse for den nye E18 var ganske forskjellig internt i kommunen i Ås. I kommunen var det ulike meninger mellom administrasjonen og kommunestyret, og selv mellom de ulike politiske partiene i kommunen. Mens administrasjonen så bygging av E18 som et behov for det store samfunnet, tenkte de fleste politikerne at lokalsamfunnet i Ås ikke hadde noen nytte av vegen. En av politikerens påstander i intervjuet var: *mens vi var opptatt av å ivareta det som berørte kommunen lokalt, var Staten og regjeringen opptatt av effektivisering av planer og kostnader.* Fra Statens vegvesens side (Informant SVV) var talen som følgende: *SVV er en fagetat med bestemte premisser i det enkelte prosjektet, og skal være opptatt av å ivareta de økonomiske rammene.* Et av avbøtende tiltak som vil koste prosjektet store summer er forflytting av dyrka mark. Prosjektet mente at ingen vegprosjekter har brukt så mye midler på dyrka mark før i Norge (Informant SVV). De innrømmet likevel at dette ikke ville ha skjedd hvis det ikke var på grunn av innsigelsen, som var lagt inn av fylkesmannen.

Det lokale politiske miljøet i Ås hadde som mål at nye E18 ikke skulle gi negative konsekvenser for lokalbefolkningen, og at gjennomgangstrafikken i lokalevegnettet (Fv152) skulle reduseres (Informant LP). En av grunnene til at Ås ønsket en direkte forbindelse mellom E18 og Rv23 var at de fryktet at nye E18 skulle øke trafikken på Fv152 mellom Ski og Ås og videre til Rv23 (Informant SVV). Ved å se på lokale mål for nye E18, og sammenligne disse med prosjektets mål og de overordnede mål på nasjonalt nivå, kan jeg se et sterkt skille mellom disse, se figur 6.2.1. De lokale målene her er ganske uforenlige, hvis ikke motvirkende, med både de overordnede mål og prosjektets. Det er nesten umulig å bygge et så stort prosjekt uten at det skal ha både negative og positive konsekvenser for en del berørte. Politikerne mente at trafikkmengden på E18 er alt for lavt for å bygge en 4-feltveg, mens SVV mente at dette var nødvendig for å oppnå målet med økt trafiksikkerhet og fremkommelighet. Østfold politikere, som var initiativtakere for E18, mente på sin side at vegen var en viktig pendle-veg både for trafikanter og næringen mellom regionene (Informant LP), mens Ski kommune hadde fått



gjennomslag for sitt ønske, om å holde vegen langt unna Kråkstad. I et slik perspektiv kan det oppfattes slik at Ås kommunen sto alene mot de andre. Kommunens tolkning av dette kan oppfattes slik at nabofylke/kommuner får fordeler med bygging av E18, men Ås kommune kun får ulemper med dette. Konsekvenser fører til at tillitsforholdet blir påvirket, og Ås-politikerne ikke tror at SVV vil vektlegge de lokale hensynene høyt nok. Denne prosessen er tilsynelatende et eksempel på at planlegging generelt ikke ser konflikter som et nyttig virkemiddel for å oppnå resultater, men som en trussel mot fremdriften (Aarsæther et al. 2012).



Figur 6.2.1: Viser de viktigste nasjonale-, lokale- og prosjektmål for E18 Retvet – Vinterbro (Statens vegvesen 2010).

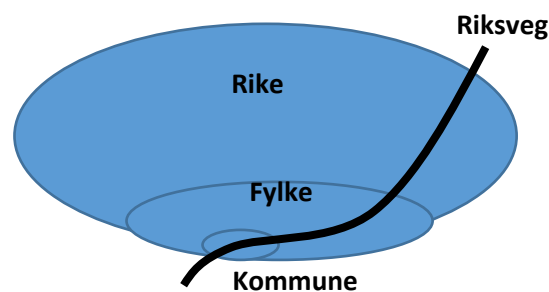
### 6.2.1.3 Respekten for fag og makt

Politikeren mente i intervjuet at ett av kriteriene for en vellykket medvirkningsprosess er at lokalsamfunnet og deres innspill tas seriøst, noe vedkommende savnet sterkt. Min informant fra SVV sa i den anledningen: *Det er mulig at lokalpolitikere følte lite respekt for deres maktposisjon, men de respekterte heller ikke fagfolk og deres fagkompetanse*. Lokalpolitikerne er folkevalgte beslutningstakere og SVV må respektere at de driver med politikk og tar beslutninger som går på tvers av fag. I denne situasjonen er det en veg av nasjonal betydning som planlegges, samtidig som den får lokale konsekvenser med politisk betydning. Dette er et dilemma som SVV ofte ikke reflekterer nok over og dermed kan opptre arrogant overfor det lokalpolitiske nivået slik som Kleven (1998) beskriver. Fra intervjuet, beskrev informanten fra administrasjonen noen lokale inntrykk på SVV som følgende: *En del folk og politikere kan oppfatte SVV som arrogante*.

De politiske innspillene ble aldri sett på som bidrag til å gjøre prosjektet bedre (Informant LP). Når avisene beskrev lokalpolitisk deltagelse som negativt i prosjektet, sto SVV aldri fram og avviste slike

påstander, det følte som SVV var enig i dette (Informant LP). Dette gir inntrykk at SVV ikke så på lokalpolitikernes kunnskap som en viktig ressurs i planleggingen av E18 og finner ikke plass til tilføyelser i sin egen oppfatning av den rasjonelle planprosess. Det blir dermed en prosess med svakheter i forhold til å kunne kalles en samarbeidende planlegging(Aarsæther et al. 2012). Informanten (Informant SVV) på sin side påpekte at politikerne forsøkte å presse gjennom flere egne tiltak og krav med økonomisk kostnad for SVV (Informant SVV). Politikerne var dessuten, helt fra starten før det var utredet noe faglig grunnlag for noen av traséne, imot at prosjektet skulle gjennomføres. Således er begge parter delaktige i å skape en situasjon med fronter. Politikerne gjør utfra dette en beslutningstilpasning, det som kalles inkrementalisme i teorien (Faludi 1973; Lerstang et al. 1995).

Statens vegvesen er tiltakshaver og har ansvaret for gjennomføring av planleggingen og medvirkningsprosessen jamfør PBL. Med hensyn på politikernes rolle og maktposisjon, som folkevalgte, er det mer lagt opp til SVV å tilrettelegge for mer direkte og særskilt dialog med politikerne for å få til en vellykket prosess. Samtidig når det gjelder et slikt stort samferdselsprosjekt, en av Norges viktigste hovedveger, der den berører flere kommuner, er det lite heldig at beslutninger og målsetninger skal baseres på lokale interesser. Med bakgrunn fra teorien, oppfatter jeg prosjektet, slik teorien sier, for en funksjonell planlegging (Amdam 2011). Altså en planlegging som tar utgangspunkt i et funksjonelt avgrensa emne, og ikke avgrensa område (territoriell planlegging). Prosjektet omhandler ikke et lokalt samfunn, men har en funksjon for makrosamfunnet. At minoriteten (kommunen) skal ta beslutninger i et vedtak som berører flere landsdeler, uten å ta hensyn til hva nytten kan gi til majoriteten(storsamfunnet) kan virke å være lite fornuftig. Det kan derfor stilles spørsmål om en statlig plan burde ha vært benyttet her, til tross for at en slik plan bærer preg å være mindre demokratisk og lite forankrende i lokalsamfunnet.



Figur 6.2.2: illustrerer samfunnet i vegplanlegging som en del av kommuneplan. Redigert figur fra (Amdam 2011).

#### *6.2.1.4 Press om statlig plan*

Statlige planer har ofte blitt pekt på som en effektiv løsning av konflikter med kommuner som vedtaksmyndighet. Dette svarer administrerende direktør i Nye veier AS, Ingrid Dahl Hovland både ja og nei til (Næringslivets Hovedorganisasjon 2016). Man står ovenfor lovpålagte krav som ikke kan neglisjeres uansett. Noen av målkonflikter vil nok likevel unngås hvis en slik plan brukes. Informanten fra SVV mente at bekymringer til lokalpolitikere ved å miste sin maktposisjon ovenfor planene, ved bruk av statlig plan, presset dem til å snu på vedtaket. Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) omtaler statlig plan som en mulig løsning avhengig av situasjonen. Foreningen mener at dette kun har noe for seg dersom det er kommunen som ikke ønsker prosjektet, noe jeg fikk inntrykk av gjennom intervjuene for E18. Så lenge vegen er ønsket er kommuneplanprosessen det mest hensiktsmessige tror Rådgivende Ingeniørers Forening. Foreningen begrunner dette med at kommuner er ofte mer effektive planleggere, og har kortere beslutningslinjer enn staten (Næringslivets Hovedorganisasjon 2016). På bakgrunn av dette kan en si at planprosessen muligens ville gått mer effektivt gjennom statlige planer. Men dette ville ha skjedd på bekostning av mindre lokaldemokrati og medvirkning fra samfunnet. Det er derfor vanskelig å si sikkert om gjennomføring av vegplaner burde ha skjedd via en statlig plan.

### 6.3 Resultater fra dybdeintervjuer Rv. 4 Kjøl – Åneby sør

I forbindelse med denne casen er det intervjuet to personer som har vært involvert i, og tilknyttet planleggingsprosessen til Rv. 4 Kjøl – Åneby sør gjennom Nittedal kommune. Forfatteren av oppgaven har valgt å ikke identifisere personer som har blitt intervjuet. Informantene beskrives derfor som følgende i videre arbeid:

Informant SVV: Sentralperson i planlegging av Rv. 4, fra Statens vegvesen.

Informant Nit-Admin: Sentralperson i planlegging av Rv. 4, fra administrasjonen i Nittedal kommune.

Startinntrykk...

Det har vært mange års vegkamp om planlegging av Rv. 4 gjennom Nittedal kommune. SVV som forslagstiller i planprosessen og Nittedal kommunen har ikke vært helt enige om hva den beste løsningen er for vegen gjennom Nittedal. Gamle planer på begynnelsen av 1990-tallet ble stoppet da kostnadsoverslagene tydet på høyere tall enn forventet. I tidligere planer var hele strekingen mellom Kjøl og Opplandsgrense sett på under samme plan. Men på grunn av bevilgningspolitikken i vegplanlegging ble strekingen delt i 3 parseller, og fordi lokalpolitikere og kommunen i Nittedal ønsket en arealavklaring langs Rv. 4. Kommunen ønsket arealavklaring fordi det var tenkt å utarbeide en kommunedelplan for sentrumsutvikling i Rotnes ved Mosenter. Dette arbeidet skulle ledes av administrasjonen i kommunen. Kommunens ønske har vært å bygge kvartal-struktur og deres fremtidige knutepunkt rundt sentrum i Rotnes, med nedklassifisering av eksisterende Rv. 4 til en lokalveg gjennom sentrum og ny riksveg i tunnel under Rotnes (Informant SVV).

Videre er svar fra dybdeintervjuer fordelt etter 3 hovedpunkter:

- Om samarbeid mellom SVV og kommunen
- Om medvirkning i planleggingsprosessen
- Om kommunens politiske vedtak til KDP

#### 6.3.1 Om samarbeid mellom SVV og kommunen

Statens vegvesen og administrasjonen i Nittedal kommune ledet to parallelle kommunedelplanprosesser. Administrasjonen i kommunen hadde en medvirkningsrolle i Statens vegvesens KDP for Rv. 4. Det samme hadde SVV i kommunens arbeid med KDP for sentrumsutvikling ved Rotnes. Disse planprosessene gikk parallelt over 4-5 år. En så lang prosess der partnere er nesten avhengige av hverandre er man nødt å ha et godt samarbeid fremholdt informanten fra administrasjonen i Nittedal. Min informant fra SVV var enig i administrasjonens påstand.

Både administrasjonen og politikerne ble tidlig involvert i arbeidet med KDP for Rv. 4 (Informant SVV). Informanten uttrykte at det var noe forskjell mellom samarbeidet og dialogen mellom SVV og administrasjonen, og SVV og politikerne (Informant SVV). Informanten fra SVV oppfattet administrasjonen i kommunen mer forståelsesfull for planverktøyet enn politikerne.

Administrasjonen var involvert i noen av etatens møter både med tanke på orientering og som diskusjonspart. SVV og administrasjon var ikke alltid enige om samme løsninger, men faglig var de enige om å være uenige (Informant SVV). SVV mente at det var nyttig for kommunen, SVV og kommunedelplanen selv å ha med administrasjonen i prosessen. Deltagelsen deres bidro til at administrasjonen kjente planen godt. Det gjorde at koordineringsarbeid og saksframlegging for politikerne ble bedre. I tillegg fikk administrasjonen mulighet, med sitt lokal kjennskap, å komme med alternative forslag ovenfor Statens vegvesen.

Informanten fra SVV beskrev samarbeidet og kommunikasjonen med politikerne som noe mer utfordrende. Det var naturlig at samarbeidsforholdet med politikerne kjentes å være mer utfordrende, siden politikerne hadde et ansvar å være mer opptatt av å ivareta interessene til lokalsamfunnet. Direkte kommunikasjon og orientering mellom politikerne og SVV var mer gjennom administrasjonen i kommunen (Informant Nit-Admin). Informanten fra SVV påpekte likevel at det var et par ganger planleggeren fra SVV og lokalpolitikere tok både møter og befaringer sammen. SVV mente på sin side at samarbeidet med lokalpolitikere var utfordrende fordi politikerne sto på krav som var i strid med føringer som KDP skulle planlegges etter. Politikerne ønsket at det kun skulle utredes alternativer som gikk i tunnel (Informant SVV). I KVVU arbeidet var det vedtatt av Samferdselsdepartementet at en tunnel under Rotnes ikke var aktuell før 2030-50-perspektiv. Informanten fra SVV mente derfor at planarbeidet hadde fra starten en konflikt med seg.

### 6.3.2 Om medvirkning i prosessen

Det ble arrangert medvirkningsmøter lokalt i Nittedal både i planprogramfasen og under arbeidet med kommunedelplanen. Typen møter varierte i formen fra åpne møter på kveldstid, åpen kontordag, møter med Nittedals administrasjon og politikere, samt orientering i regionalt planforum. Det ble dessuten avholdt også åpent møte i høringsperioden for kommuneplanen (Informant SVV). SVV hadde ikke en egen medvirkningsstrategi mot innbyggerne. Dette skjedde gjennom kommunens medvirkningsopplegg. Det var som følge av kommunens kommunedelplan, i forbindelse med sentrumsutvikling, SVV deltok og kom i direkte kontakt med lokalbefolkningen sammen med administrasjonen i kommunen. SVV hadde i det opplegget et eget bord i Nittedal kommune der innbyggerne i åpne møter kunne møte opp og uttale seg om vegplaner. Informanten fra SVV mente at det var ofte eldre kritiske folk som var bekymret for endringer, som møtt opp her. Både SVV og

administrasjonen savnet deltagelse av unge folk i åpne møter. Det ble beskrevet som negativt for prosjektet og medvirkningsprosessen. Det er de unge som skal bruke vegen i framtiden. Det er derfor viktig å få med de forventningene de har til vegen. SVV mente at unge beboerne ofte er mer åpne for diskusjon og endringer, som kan bidra til bedre vegplaner, enn eldre folk som ønsker å bevare det de har vokst opp med (Informant SVV).

Det var de lokalpolitiske signalene som hadde noe påvirkning i beboernes kritiske holdning til SVVs forslag (Informant SVV). Til tross for at noen beboergrupper ikke var enige med politikerne og deres ønsker om en tunnelløsning, var de ofte mindre synlige enn de som var for tunnel under Rotnes. De som ikke støttet kommunen og politikerne, var ofte de som ble mest berørt av plassering av tunnelportal nær deres bopel. Aksjonsgruppen på Tumyrhaugen, der tunnelportalen ville bli plassert, hadde levert et opprop på mer enn 400 underskrifter som var imot løsningen kommunen ønsket å vedta som framtidig korridor for Rv. 4 (SVV). Gruppen beskrev tunnelløsninger som følgende: *tunnelene vil bli som to gigantiske eksosrør som avgir forurenset luft utover boområdet vårt*(Christensen 2009).

Politisk sett i kommunen var medvirkningen herfra mye sterkere da de prøvde å sette rammer for hva SVV som planforslag kunne utrede (Informant SVV). Kommunen hadde allerede i sin overordnede kommuneplan lagt ny Rv. 4 i en tunnel under Rotnes. Det skapte utfordringer for SVV både fordi dette ikke var i henhold til de overordnede føringer, og fordi som fagetat skal alle alternativer utredes og vektlegges likt. Både informanten fra SVV og administrasjonen i kommunen trodde at politikerne kan ha følt seg overkjørt av staten da Samferdselsdepartementet vedtok i KVV at ny trasé for Rv. 4 skulle ligge i dagen. Kommunen i Nittedal ikke var helt enig med KVV arbeidet angående de regionale og lokale målene. Nittedal mente at lokale interesser ikke var godt ivaretatt og beskrevet i rapporten noe som førte til urettferdig beslutning av departementet.

Arbeidet med KVV ble bestilt av Samferdselsdepartementet og ble utarbeidet av Statens vegvesen. Dette arbeidet ble ledet av samme personell i Statens vegvesen, som allerede jobbet med KDP. Arbeidet med KVV tar vanligvis to år å ferdigstille. Dette KVV-notatet ble utført i løpet av 4 måneder. Arbeidet med KVV startet parallelt med KDP, noe som egentlig skal skje før, da KVV skal gi føringer for KDP. Arbeidet med KVV måtte derfor ferdigstilles raskere, på grunn av stram fremdriftsplan med KDP, enn hva normalt gjøres i SVV (Informant SVV).

Administrasjonen i kommunen mente at SVV har utført medvirkningsprosess etter PBL. Likevel mente administrasjonen at noe som kunne ha forbedret medvirkningsprosessen var hvordan SVV konstruerte veg-alternativene. I silingsprosessen opplevde administrasjonen at SVV sammen med konsulentene kjørte prosessen «solo» på alternativoppbyggingen (Informant Nit-Admin). Det ble ikke

spørsmål om det var problematisk for kommunen at alternativ 2 hadde en 4 felt-veg nord for Råtnes, mens alternativ 1 (kommunens ønske av dagalternativer) som kommunen hadde fremmet hadde en billigere løsning med bare 2 felts-veg. Det å låse forskjellig standard og elementer, og fordele dem på forskjellige løsninger, påvirket negativt på sammenstilling av alternativer. Kommunen ønsket at dette ble gjort annerledes. Kommunen mente at dette påvirker de økonomiske analysene, og dermed rangeringen. Administrasjonen var derfor faglig uenig med SVV om hvordan samfunnsøkonomianalysen ble beregnet. Av den grunn engasjerte kommunen en egen konsulent, Osloeconomic, for å utarbeide en samfunnsøkonomisk analyse for å vurdere konsekvensen av de ulike alternativene for Rv. 4 gjennom Nittedal sentrum (Informant Nit-Admin). Informanten fra administrasjonen påpekte likevel at i en slik prosess er det mange hensyn å ta. Det blir derfor alltid vanskelig å gjøre alle fornøyd. Det er store konsekvenser av ulike valg, og da oppstår det uansett misnøye hos noen.

### 6.3.3 Om kommunens politiske vedtak

Kommunedelplanen ble sendt til politisk behandling to ganger før den ble sendt på offentliggjøring. Informanten min fra SVV ble derfor spurt om hva som hendte da planen ikke ble lagt på høring i første omgang. SVV hadde fått tydelige signaler fra politiske organer i kommunen at planene var klare nok til offentlig høring. SVV gjennom sine ukentlig kontakt med ledelsen i administrasjonen i Nittedal hadde også blitt informert om at det var utarbeidet til og med sakfremlegging for offentlig høring dagen før vedtaket kom. Min informant fra SVV påsto derfor at det var noe på politisk nivå som gjorde at avgjørelsen ble snudd. Kommunen sendte KDP tilbake og ba om en del justeringer før den kunne legges på høring (Informant SVV). I saksbehandlingen var det flere punkter som var enten for detaljert for KDP nivået og andre som var mot føringer og regionale mål (Informant SVV).

Statens vegvesen sammen med administrasjonen i kommunen samarbeidet slik kommunestyret ønsket om å justere planene slik at det var akseptabelt, og i henholdt til overordnede mål og føringer. Kommunen mente at tunnellsøsnung under Rotnes var den eneste akseptable løsningen og den ville de ha med, som en fremtidig trasé for Rv. 4. SVV hadde juridisk sett ikke lov å binde to vegtraséer i en kommunedelplan. Dette ble kommunen og politikerne opplyst om i ulike anledninger (Informant SVV). Samferdselsdepartementet hadde før dette vedtatt og opplyst at tunnellsøsnung ikke er aktuell for strekningen i 2030-perspektivet. Senere presiserte Samferdselsdepartementet (SD) til Nittedal at kommunen skal vedta kun et alternativ der dette går i dagen (Informant SVV). Nittedal kommune vedtok likevel både alternativ 2 i dagen (Statens vegvesen forslag) i tillegg til alternativ 4 som langsiktig korridor for Rv. 4 gjennom Kjul og Åneby sør.



Det ble derfor stilt spørsmål om hvorfor et slikt motstridende vedtak kommer til tross for klare beskjeder fra SVV og regjeringen ved SD. Administrasjonen mente at det var tungt og provoserende for kommunen når SD sa at Nittedal må vente til 2050 før det er aktuelt for tunnelløsningen gjennom Nittedal. Informanten påpekte at kommunen har en kommuneplan med 12 års perspektiv. Planen skal revideres med vedtak i 2018, der 2030 som det tidsperspektivet kommunen planlegger etter. Sentrumsutvikling skal realiseres i det 12-års perspektivet. Administrasjonen så det derfor uheldig for Nittedal å ikke forholde seg til en vegtunnel når det uansett vil være et behov for det i framtiden (Informant Nit-Admin).

Alternativene med tunnel havnet litt utenfor målene til Oslopakke 3 som hadde innvilget penger til kollektivfelt gjennom dagens trasé fra Åneby til Kjøl. Til sammenligning eksemplifiserte administrasjonen hvordan bygging av 4-feltsveg mellom Fetsund og Lillestrøm uten kollektivfelt, som også er finansiert gjennom Oslopakke 3, bygges uten kollektivfelt. Mens Nittedal må forholde seg til løsningen i dagen med kollektivfelt. Slik forskjell behandling skaper frustrasjon i lokalsamfunnet og blant lokalpolitikere, mente administrasjonen. Min informant fra SVV bekreftet den misfornøyelsen Nittedal hadde ovenfor staten. Kommunen i Nittedal i flere tilfeller hadde påpekt hvordan Rv. 4 gjennom Gran, nord for Nittedal, får både tunnel og 4-feltsveg mens Nittedal måtte nøye seg med kun to ekstra kollektivfelt.

## 6.4 Diskusjon Rv. 4 Kjøl – Åneby sør

### 6.4.1 Hvordan har samarbeid fungert i planleggingen?

Intervjuer viser at Statens vegvesens samarbeid med administrasjonen fungerte godt. Begge partene er fagpersoner, og det gjør samarbeidet lettere og mindre krevende. Planleggerens metateoretiske problem med å tolke teknisk språk til dagligtale for folket, er ikke eksisterende i dette forholdet, slik Friedmam påpeker (Amdam 2011). SVV og administrasjonen hadde likevel på faglige nivåer hatt en del uenigheter om ulike løsninger. Partene var uenige om hvordan samfunnsøkonomiske konsekvenser beregnes. På en annen side var de for eksempel enige, på faglig grunnlag, at alle alternativer på østsiden av Nitelva ville gi mest negative konsekvenser. Det at disse alternativene ble silt bort synes kommunen var riktig avgjørelse, både på grunn av dårlig grunn og beslaglegging av dyrket mark (Informant Nit-Admin).

Ut fra organisasjonsplaner i prosjektstyringsplan (PSP) laget for KDP ser man at SVV tok med et omfattende og tverrfaglig team fra etaten da de skulle utarbeide KDP Rv. 4, og at kommunen deltok i de eksterne samarbeidsgruppene (Statens vegvesen 2011d). Dette er i henhold til krav som stilles til hvordan SVV skal organisere et kommunedelplanarbeid for vegprosjekter (Statens vegvesen 2014c).

Administrasjonen i kommunen deltok for det meste kun i de eksterne samarbeidsgruppene, det betydde likevel ikke at SVV nedvurderte samarbeidet med kommunene. SVV oppfattet kommunens rolle som viktig for å få gjennomført planene til Rv. 4, både som administrerende og som vedtaksmyndighet. Kommunen ble derfor trukket inn i arbeidet også på andre måter enn gjennom organisasjonsplanen. Utenom de eksterne samarbeidsgruppene var SVV ute på befaringer med lokale politikere og administrasjonen i kommunen. Administrasjonen og tekniske avdelinger i kommunen deltok også delvis på SVV sine interne møter. Både for at SVV skulle få lokale innspill, men også for å ha oversikt over politikernes meninger og holdninger om planarbeidets løsninger. På bakgrunn av dette og det intervjuene belyser, kan samarbeidet mellom kommunen og SVV på faglig nivå oppfattes som vellykket da både SVV og administrasjonen viser å være fornøyde med den kommunikasjonen og dialogen de hadde seg imellom.

#### 6.4.2 Hvordan har medvirkningen fungert i planleggingen?

Statens vegvesen hadde et godt samarbeid og kommunikasjon med administrasjonen gjennom flere samarbeidsmøter i prosessen. Kommunikasjonen jamfør opplysninger fra intervjuer var til tider god med lokalpolitikere også gjennom orienteringsmøter (Informant SVV). Til tross for at kommunikasjonen mellom SVV og kommunen tyder på å være tosidig viser det likevel ikke hvor mye informasjon i denne kommunikasjonen har vært medvirkende for prosessen. Gjennom foreliggende dokumenter og intervjuer finner ikke jeg at prosjektet har benyttet noen form for medvirkningsverktøy som tilsier at prosjektet har styrt medvirkningen i ønsket retning. SVV hadde ikke en egen medvirkningsstrategi, men fulgte heller medvirkningsprosessen til kommunen i Nittedal for lokalbefolkning (Informant SVV).

Det var lokalpolitikere som prøvde å komme så høyt opp som det var mulig i medvirkningsgraden. Det var ved å sette rammer for Statens vegvesen i hva som skal utredes av alternativer i KDP. Fra intervjuet ble det opplyst at administrasjonen engasjerte egne konsulenter for å utarbeide nye samfunnsøkonomiske konsekvenser for de ulike alternativene. Resultatene fra ny analyse var nesten i samsvar med Statens vegvesens analyser. Det førte derfor ikke til noen store forskjeller i rangering av alternativer enn det SVV hadde kommet frem til. På medvirkningssiden viser det likevel at kommunen velger å prøve ulike kanaler enten for å sikre mer innflytelse, eller fordi de føler at deres interesser er dårlig ivaretatt gjennom prosessen. Administrasjonen hadde nevnt at SVV sammen med konsulenten hadde kjørt silingsprosessen nesten alene «solo».

Det var lokalpolitikernes engasjement om et ønske for en tunnel, som fikk planlegging av denne strekningen forbi Rotnes i gang (Informant SVV). I den reviderte kommuneplanen til Nittedal var Rv. 4 allerede lagt inn i tunnel under Rotnes. Lokalpolitikere ønsket med dette å ivareta lokale interesser ved å sette planer for sentrumsutvikling fremfor nasjonale mål. SVV som er forsvarer av nasjonale

mål møter en målkonflikt der fra begynnelsen. Jeg kan derfor oppfatte det slik at SVV ikke var villig til å la seg påvirke av det lokalpolitiske maktutøvelsen, om å sette lokale interesser som førstprioritert. Det kan ha ført til en motmakt der prosjektledelsen legger medvirkningen bevisst ned på stigen, slik Foucault beskriver at makt kan utløse motmakt (Aarsæther et al. 2012), for å sikre at prosjektet gjennomføres innenfor de rammene prosjektledelsen mener prosjektet bør være.

### **Hensyn til svake grupper**

Ofte ved arbeid med kommunedelplaner, opplever SVV at både kommunen, i hvert fall den politiske delen, og beboere er enige med hverandre om løsninger (Informant SVV). SVV står ofte alene mot de andre lokale aktørene. Det var ikke helt tilfelle i Nittedal kommune. Det var store lokalgrupper som var imot de løsningene kommunen ønsket å realisere. Min informant fra SVV mente at disse gruppene ble ikke like synliggjort av politikerne. Det var dessuten flere handelsnæringer som hadde vist sin bekymring til SVV ved valg av en tunnelloøsning forbi Rotnes sentrum (Mosenter).

Administrasjonen i Nittedal påsto i den sammenhengen at det ikke foreligger noen analyser som viser at handelsnæringen vil få store negative konsekvenser på grunn av en slik tunnel. Disse gruppene, og særlig beoergruppene som ville sterkt bli berørt av støy og luftforurensing ved tunnelportaler, kan ha blitt sett på som svake grupper av Statens vegvesen, slik Pløger påpeker (Aarsæther et al. 2012). Det var ikke utarbeidet noen aktøranalyse som kunne identifisere disse gruppene grundig. Men informanten min fra SVV mente at disse tok eget initiativ gjennom direkte kontakt med Statens vegvesen. De tok flere ganger kontakt med planleggingslederen ved SVV for å tydeliggjøre sin misnøye ovenfor tunnelalternativet. Enkelte av disse borgerne hadde opprettet nettsider der de publiserte kritiske artikler om hvordan deres bomiljø trues på alle kanter og undret at kun få politiske partier støttet deres interesser. En slik lokal beoergruppe med flere hundre underskrifter imot kommunens tunnelloøsning kan ha bidratt at Statens vegvesens står enda sterkere med sine anbefalinger av dagstrasé for Rv. 4.

Prosjektet hadde faglige vurderinger som sammenfalt med interessene til denne beoergruppen, men det betyr ikke samtidig at medvirkningsprosessen har vært høyt oppe på medvirkningsstigen. Farner (2008) hevder at det viktigste er at det er felles forståelse mellom aktørene om hvor prosjektet skal ligge på medvirkningsstigen, ikke at prosjektet skal klatre til toppen. Jeg har imidlertid ikke funnet at prosjektet hadde et bevisst forhold til prinsippene i medvirkningsstigen. Og som Farner (2008) beskriver, må prosjekter benytte de riktige verktøyene for å skape medvirkning.

Berørte beoerne fikk ytre seg, både fordi det er et krav i bestilling og regelverk, og fordi det er god praksis å gjøre det, men uten at dette er grunnen til at de fikk gjennomslag for sine interesser. Jeg oppfatter det slik at én av grunnene til at beoerne ved Tumyrhaugen fikk gjennomslag i

medvirkningsprosessen er at de hadde sammenfallende interesser med prosjektet, nemlig det å unngå tunnel.

Når jeg ser medvirkning i Rv. 4 i sammenheng med Sherry Arnsteins stige mener jeg at prosjektet generelt faller på noe mellom konsultasjon- og formidlingsnivå. Grunnen til at jeg ikke kan klatre høyere, er at nivået over, det vil si «formidle», innebærer at deltaking i prosjektet skjer ved at noen få (ikke politikere) blir utvalgt til å representere innbyggerne i utvalgte styringsorgan. Og det var ikke tilfellet i Rv. 4-prosjektet.

### 6.4.3 Forhold som har påvirket medvirkning- og planleggingsprosessen

#### 6.4.3.1 Uklar bestilling og vage mål

I intervjuene kom det frem at målene i planprogrammet var veldig vage (Informant SVV). SVV sammen med kommunen hadde prøvd å spisse målene underveis i prosessen. Men dette var ikke enkelt å få til, da målene skulle tilfredsstille både lokale, regionale og nasjonale mål (Informant SVV). Kommunen så på Rv. 4 i eksisterende trasé, som et hinder mot lokale interesser (KDP for sentrum). I kommunedelplanen for sentrumsutvikling ved Rotnes, beskrives Rv. 4 som en sterk barriere for lokalborgernes friluftsliv. Eksisterende trasé skaper et skille mellom tettsted og naturlandskapet, samtidig som den begrenser for sentrumsutvikling ved Rotnes (KDP for sentrum). SVV så utvikling av eksisterende veg derimot, med noen enkle utbedringstiltak, som den mest lønnsomme løsningen for samfunnet (Informant SVV). SVV mente i begynnelsen at enkle grep i form av noen rundkjøringer/kryss og tiltak til forbedring av fremkommelighet for bussen var løsningen for strekningen mellom Kjøl og Åneby sør (Informant SVV). Transportanalyser hadde vist at mer enn 60 % av trafikk til/fra Hadeland på Rv. 4 har start- eller mål-punkt rundt Rotnes området, det vil si lokaltrafikk (Nittedal kommune 2013).

Vage mål gir et relativt stort handlingsrom og bærer mindre preg av absolutte krav. I dette tilfellet har vage mål vært negative for prosjektet da det har gitt løsere rammer. KVVU-arbeidet for Rv. 4 mellom Gjelleråsen og Roa ble bestilt av Samferdselsdepartementet (SD) mens arbeidet med KDP allerede hadde startet. Det vil si at prosjektet jobbet på et mer detaljert nivå mens de overordnede trekk/rammer fortsatt ikke var besluttet. Arbeidet med KDP legges da på et grunnlag som ikke er fundamentert. Dette vanskeliggjør arbeidet for de som jobbet med KDP, da de har en bestilling med uklart mandat. Samtidig blir de som jobbet med KVVU presset til ferdiggjøre et arbeid som skal vedtas av SD og inneholde føringer til framtidig planprosess.

I KVVU var det anbefalt at konsept 3 skulle velges for videre arbeid i KDP. Dette ble vedtatt av SD i 2011. Departementet presiserte videre, i et brev til kommunen, at ny Rv. 4 skulle gå i dagen. En skulle

derfor mene at en slik plan likevel satt rammer av hva slags løsninger regjeringen mente skulle utredes i KDP. Men i planprogrammet som også er et juridisk bindende dokument som kommunen hadde vedtatt i 2009, var det silt videre 5 løsninger der 3 av dem gikk i tunnel. Etersom KVV-arbeidet ikke var helt avklart når KDP var under arbeid, blir prosjektet nødt å utrede alle alternativer, jamfør planprogrammet, på lik linje. Det gjør at tunnel alternativer også blir utredet til tross at KVV mente at vegen skulle gå i dagen. Det gjør at en slik uklar bestilling skaper i tillegg mye unødvendig arbeid. Prosjektet har hatt flere juridisk bindende dokumenter, med ganske uklare og diffuse målsetninger, å forholde seg til under arbeidet med KDP. På det grunnlaget kan en hevde at bestillingen vanskeliggjøres å levere når målene har et preg av vaghet der de gir rom for motstridende løsninger.

#### *6.4.3.2 Samfunnets holdning til tunnel*

*«Det er en allmenn oppfatning i samfunnet at tunnel vil løse infrastrukturproblemer og muliggjøre god samfunnsutvikling»* dette var en av påstandene til min informant fra Statens vegvesen. En slik holdning hos en aktør med beslutningsmyndighet i planlegging mener jeg kan være en faktor som har påvirket samarbeidet og medvirkningsprosessen, hvis det stemmer.

Det har vært et kjennetegn når valgt trasé for infrastruktur diskuteres at alle vil ha det, men ingen vil ha det i sin «bakgård» eller utover egne interesser. Tunnel går under bakken, der er det mindre interesser som kan berøres i tillegg forsvinner trafikken også fra bakken. Selv en beboergruppe som var utsatt for luft forurensingen og støy fra tunnelportaler, nevnte at tunnel kunne vært en alternativ løsning, men da måtte tunnelen forlenges så den ligger utenfor gruppens bosted (Informant Nit-Admin). Det kan derfor være lettvis for bestemmende myndigheter (politikere) å velge en løsning som inneholder tunnel, og dermed tenke at man har fått både «pose og sekk». I Rv. 4 anbefalte SVV å bygge vegen i dagen etter faglige utredninger. Her går kommunestyret inn for et annet valg enn det som ble anbefalt av Statens vegvesen. Tunnel var den eneste akseptable løsningen for kommunen. Tunnelen ville lede trafikken vekk fra sentrum. Den ville dessuten fått til bedre tettstedutvikling mente kommunen.

Tunnel kan gi bedre fremkommelighet og øke kapasiteten for gjennomgangstrafikk. Dette blir sett på som positivt av både lokalbefolkningen i Nittedal og pendlere fra nordre kommuner som står fast i køen hver dag.

Den ventede sentrumsutviklingen ved Rotnes sentrum skaper behov for arealer. Det er og vil bli behov for flere boenheter i området på grunn av nærheten og storveksten til hovedstaten (Informant Nit-Admin). Med tunnel vil en i mye større grad enn med veg i dagen unngå å måtte løse inn eksisterende bebyggelse, og det gir en mulighet for frigjøring av arealer til bygging av kvartalsstruktur slik kommunen har ønsket og planlagt (Informant Nit-Admin). Da det ble kjent at Nittedal fikk ny

firefelts motorveg gjennom bygda, ble det misnøye i kommunestyret for at det ikke ble tunnel. Ordfører Hilde Thorkildsen oppsummerer det på denne måten: «*Nittedal består i dag av elven, eksisterende trasé og dyrket mark. Legger du da en veg i dalbunnen har du ødelagt hele dalen*» (Bentzrød 2012).

SVV på sin side, som fagetat, har hatt mye fokus rundt hva tunnel gir av konsekvenser i de siste årene. Store drift og vedlikeholdskostnader og tunnelbranner har vært store diskusjoner i etaten og bransjen generelt. Det er derfor naturlig å si at SVV er mer oppdatert og har langt mer kjennskap til tunnelkonsekvenser enn kommunen og samfunnet generelt. Miljøforholdene blir bedre lokalt, men miljøregnskapet totalt trenger ikke å bli bedre, og ved portalene vil forurensningen samles slik at det blir mer konsentrert (Informant SVV). Selve byggingen av tunnelene medfører temmelig store CO<sub>2</sub>-utslipp. For veier med beskjedent trafikkomfang kan utslippene fra byggingen utgjøre en like stor eller større del av CO<sub>2</sub>-utslippene enn det nyskapt trafikk som følge av bedre framkommelighet bidrar med (Strand et al. 2009). Vegtunneler har 6-10 ganger høyere drifts- og vedlikeholdskostnader enn veg i dagen (Statens vegvesen 2013a). I følge vegdirektøren har drift- og vedlikehold blitt mye dyrere enn myndighetene antok for bare få år siden (Bentzrød 2012). Å etablere en tunnel er altså, i tillegg til f.eks. å øke framkommelighet, å pådra seg et kostbart vedlikeholdsprosjekt. I følge statistikken skjer det sjeldnere ulykker i tunnel enn på åpen veg, men når de inntreffer, kan konsekvensene bli katastrofale (vegvesen.no 2012).

Tunnel som løsning kan derfor bli sett i to helt forskjellige perspektiver. Ovennevnte konsekvenser kan nesten tolkes både som fordeler og ulemper avhengig av hvilken side av bordet som blir spurt. Tunnel som gir bedre framkommelighet for lokalsamfunnet blir sett av SVV som økt bilkapasitet, noe som er imot målene til Oslopakke 3 om minst mulig personbiltrafikk mot hovedstaden. Tunneler er dessuten mer utsatt for planlagte og uforutsette hendelser enn veg i dagen, slik at begrepet bedre framkommelighet kan diskuteres. Miljømessig vil en tunnel være en god løsning for den som slipper trafikkstøy, da trafikken «gjemmes» under bakken. Men i helhet skal en tunnel ikke gi noen store miljøgevinster, da konsentrert forurenset luft bare forflyttes til endene av tunnelen uten noen form for luftrensing.

Informanten fra SVV mente at kommunen ville ikke ha valgt en tunnel hvis det var de som skulle betale for bygging og drift/ vedlikehold av tunnelen. Det er ikke bare investeringsmidler til bygging som gjør tunnelobjektet til en dyr løsning. Det er livsløpkostander flere år etter åpning av tunnelen som ofte gjør en tunnel langt dyrere enn forventet. I en rapport om årsaker til kostnadsøkninger i norske vegprosjekter påpekes det at ofte er lokale myndigheter kilder til slike kostnadsøkninger (Næringslivets Hovedorganisasjon 2016).

På bakgrunn av drøftingen mener jeg at det langt på vei stemmer at kommunen har sett på tunnel som en god løsning der den muliggjør god samfunnsutvikling. Dermed har dette forsterket kommunens innstilling om å ønske å få en tunnel under Rotnes. Interessene til lokalsamfunnet blir sett som ulemper hos tiltakshaveren, der dette fører til en konflikt mellom planleggingsmyndighet og vedtaksmyndighet i et prosjekt der rammeverket og bestillingen ikke er helt tydelig og klar.



## 7. KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING

Med utgangspunkt i teorien om planlegging, og på bakgrunn av dybdeintervjuer og forliggende dokumenter og data om casene E18 Retvet – Vinterbro og Rv. 4 Kjøl – Åneby sør, har forfatteren av denne oppgaven forsøkt å svare på problemstillingen:

*Plan og bygningsloven krever at Statens vegvesen (tiltakshaver) og kommunen (planmyndighet) samarbeider om planlegging av riks- og fylkesveger.*

*Hvordan påvirker kommuner gjennom bidrag i medvirkningsprosessene som gjennomføres i samarbeid med Statens vegvesen, i utforming av løsningen som tilslutt vedtas?*

Innholdet i dette kapittelet gir et svar på spørsmålene under, som samlet, sammen med oppsummeringen (Kap 7.5), gir en konklusjon på problemstillingen.

1. Hvordan har samarbeidsforholdet bidratt til å gjennomføre planleggingsprosesser?
2. Hvordan har medvirkningsprosessen påvirket planleggingsutfallet? Og på hvilket teoretisk medvirkningsnivå ligger prosjektet?
3. Hvor lang tid har selve planarbeidet tatt?
4. Hvilke forhold har påvirket medvirknings- og planleggingsprosessen?

### 7.1 Hvordan har samarbeidsforholdet bidratt til å gjennomføre planleggingsprosesser?

Casene viser at det har vært et fungerende samarbeid mellom partene i planleggingsprosessen.

Samarbeidsvilligheten mellom SVV og de ulike fag og politiske organene i kommunen har likevel vært ganske forskjellig. Det er flere grunner til dette. Der administrasjonen i kommunen ser et behov for vegplaner og har en forståelse for planleggingsprosessen som fagorgan, fører det til bedre samarbeid, mer faglig enighet og mindre sakskonflikt. Essensen til samarbeid med lokalpolitikere er deres forventninger til prosjektet, som videre er knyttet til lokale interesser. Samarbeidsforholdet mellom planleggeren og kommunen er derfor noe avhengig av hvor ønskelig det er av kommunen at vegen bygges, og hvordan lokale interesser blir ivaretatt. Der politikere ser at deres interesser ikke ivaretas, kan prosjektet få med seg en målkonflikt som senere utvikles til en samarbeidskonflikt, slik det skjedde i E18 og Rv. 4.

PBL viser ikke detaljer om hvordan dette samarbeidet kan foregå. SVV kan utføre alle oppgaver, utenom beslutningsvedtaket der kommunen har ansvaret. SVV er likevel avhengig av den eksterne bistanden og godkjenningen i form av beslutningsvedtak. SVV er derfor pålagt å legge til rette for en strategi som vil føre til et godt samarbeid med kommunene. Kommunen vil føle et større eierskap til prosjektet, mens Statens vegvesen vil få bedre tillitsforhold i lokalsamfunnet. Det kan med dette konkluderes at både SVV, som tiltakshaver, og kommunen, som vedtaksmyndighet, tjener på et godt

samarbeid gjennom en god kommunikatív planleggingsprosess.

## 7.2 Hvordan har medvirkningsprosessen påvirket planleggingsutfallet? Og på hvilket teoretisk medvirkningsnivå ligger prosjektet?

Gjennom studiet er det observert at det ikke i noen av prosjektene var benyttet noen form for aktøranalyse som en del av medvirkningsprosessen. Det har ført til at prosjektledelsen ikke har klart å identifisere mulige utfordringer fra interessentene og deres forventninger til prosjektet. Fra kommunen har det vært både politisk og administrativ involvering i prosessene. Den politiske forankringen i planene har vært mer fraværende og har for det meste vært gjennom administrasjonen. SVV på sin side har vært en god informativ part, der kommunen har blitt orientert og fått mulighet å gi tilbakemeldinger. Innspillene kan likevel ikke speile at aktøren har fått mulighet å påvirke planen, eller at SVV har vært villig til å la seg påvirke. Dette illustrerer kun en tosidig kommunikasjon uten at det tyder på en reell medvirkning.

Medvirkningsnivået i begge prosjektene kan derfor plasseres å være noe mellom «konsultasjonsnivået» og «formidlingsnivået» jamfør Sherry Arnsteins medvirkningsstige. Det vil si at prosjektene nødvendigvis ikke gir lokalsamfunnet store muligheter å påvirke vegplaner. Forhold som har påvirket dette er mer beskrevet i kap. 7.4.

Alt tatt i betraktning kan en ikke konkludere at medvirkningen gjennom hele prosessen, og mot alle lokale aktører, har vært lik. Det var i Rv. 4-prosjektet en beboergruppe (Tumyrhaugen) som fikk gjennomslag for sine interesser. I dette tilfellet kan medvirkningsnivået derfor settes til «partnerskap» som beskrives som virkelig og reell medvirkning. Det kan likevel være andre grunner som har forårsaket at beboerne fikk gjennomslag for egne interesser. Beboergruppens ønske om å unngå tunnelloøsning var sammenfallende med prosjektets synspunkter om å unngå tunnel, som var i samsvar med overordnede målsetninger.

Til sammenligning i E18-prosjektet var det enkelte grunneiere som var resurssterke og tidligere aktive lokalpolitikere i kommunen, som brukte kanalen gjennom lokalpolitikere til å fremme egne interesser. Det gjorde at de skaffet seg *innbyggermakt* (øverste nivå på medvirkningsstigen) der de ble rammesettere (figur 4.2) for prosjektet noe som kan ha påvirket beslutninger hos kommunestyret.

For Nittedal er ny Rv. 4 ønskelig men da skal den være gjennom tunnel, siden dagens trasé utgjør en barriere for tettstedutviklingen. På E18 gjennom Ås er ny veg langt mindre ønskelig. Lokalpolitikerne her ser ikke noen nytte av vegen, og kommer både i tidligere og senere faser med traséer som berører minst mulig areal i Ås kommune. Utgangspunktet til kommunene er ganske forskjellig, men innspillene deres gjennom medvirkningen er likevel like der de satser på en annen trasé enn det

planleggingsmyndigheten anbefaler. Medvirkningen fra kommunen i disse prosessene kan bli sett som en trussel mot gjennomføring av prosjektet istedenfor å bruke innspillene som et verktøy for å oppnå bedre resultater.

Både i Rv. 4- og E18-prosjektet var Nittedal- og Ås kommune mer berørt enn nabokommunene som enten ville få nytte av, eller var mindre berørt av, den nye vegen. SVV tilpasset likevel ikke medvirkningsprosessen i møtene med kommunen. Styringen på medvirkningsprosessen gikk i andre retninger enn det SVV ønsket. Det gjorde at kommunen, og særlig politikerne, søkte andre kanaler til å finne balansen på. Jeg mener likevel at en høyere grad av medvirkning ikke kan sikre lokalpolitiske vedtak i henhold til prosjektmål og slik planleggingsmyndighet ønsker, men det kan gi partene bedre forståelse av planprosessen, øke kunnskapsutviklingen i samarbeidet, og gi aktørene flere muligheter til å kommunisere sine synspunkter underveis i prosessen, og dermed forebygge overraskende vendinger fra politikere.

### 7.3 Hvor lang tid har selve planarbeidet tatt?

Erfaringer fra SVV viser at store vegprosjekter med behov for KVV (investeringskostnader over 750 mill.) krever omtrent 10 års planleggingstid før anleggsstart (Aksnes 2011). Casene i denne oppgaven var ikke noe unntak. Prosjektene tyder på at det har tatt lang tid, og flere ekstra omganger med planarbeid for å få beslutning i KVV. E18-prosjektet har hatt flere runder med utarbeidelse av KVV. Mens i Rv4 måtte tiltakshaver ha flere politisk behandlingsrunder av KVV for å legge planforslaget til høring.

Planprogrammet jamfør SVV er første steg i planlegging av vegutbygging (Statens vegvesen 2013d). Dette programmet i E18-prosjektet ble godkjent i første omgang i 2003. Det ble deretter utarbeidet en KVV med en silingsfase i 2006. Det ble full stans i planarbeidet i 2007 da kommunene var uenige om hvor fremtidig E18-trase skulle gå. Arbeidet startet igjen i 2008 med en KVV, og senere et nytt planprogram som ble vedtatt av Ås kommune i begynnelsen av 2011. KVV ble ferdig politisk behandlet i slutten av 2012. Planarbeidet tok med dette ca. 10 år å behandle KVV politisk. Reguleringsplanen, som er en detaljert planfase etter KVV, er ikke en del av oppgaven, ble først vedtatt i Ås kommune på slutten av 2016.

I Rv. 4 startet arbeidet med KVV tidlig i 1990-tallet. Arbeidet ble brutt da investeringskostnader slo inn behov for KVV. Nytt planprogram for strekningen mellom Kjul – Opplandsgrense ble startet i 2007. Planprogrammet med vedtak fra kommunen ble vedtatt i 2009. KVV-arbeid og KVV ble startet omtrent parallelt. KVV ble sendt til politisk behandling to ganger i 2012 og 2014. I første runde krevde kommunen ekstra utredninger med KVV før planen kunne legges til høring. Dette arbeidet sammen med ny politisk behandling tok to nye år. Det motstridende vedtaket i 2014 førte til mekling

hos fylkesmannen og saksbehandling på departementsnivå. Endelig vedtak fra KMD kom i 2015. Med utgangspunkt i planprogrammet i 2007 hadde planarbeidet for Rv. 4 tatt i underkant av 10 år å få politisk vedtak på. Reguleringsplaner forventes å være vedtatt i 2018.

#### 7.4 Hvilke forhold har påvirket medvirknings- og planleggingsprosessen?

Det har vært flere forhold som har påvirket håndtering av medvirknings- og planleggingsprosessen. Disse forholdene har bidratt til at utfallet i form av vedtak for kommunedelplan har blitt annerledes. Forholdene konkluderes som følgende:

- 1) Påvirkningsgrad i tidlige planprosesser med juridisk bindende dokumenter kan være en avgjørende faktor på hvordan senere prosesser foregår. Valgt konsept i KVV fasen kan for eksempel allerede begrense lokalsamfunnets muligheter å få gjennomslag for sine interesser i KDP fasen.
- 2) I begge casene illustrerer det tydelig at makt kan utløse motmakt. Planmyndighet/ Tiltakshaver opplevde å bli møtt med en ferdig planprosess/politisk press, motreaksjonen blir da å finne balansen i denne maktutøvingen ved politiske vedtak/å legge medvirkningen bevist ned i Arnsteins stige.
- 3) Begge casene manglet en aktøranalyse for å identifisere aktuelle resurssterke interesser og deres forventninger. Det gjorde at det ikke ble utarbeidet et representativt og handlingstilpasset grunnlag for å utforme et tilpasset opplegg for medvirkning i prosessen.
- 4) Målkonflikt har vært en påvirkende faktor i begge casene. Lokale mål og interesser var ikke sammenfallende med nasjonale og regionale mål. Jeg oppfatter det slik at dersom man hadde sett og håndtert en målkonflikt fra oppstart, kunne utfallet blitt annerledes.
- 5) I Rv. 4 har uklarheter og misforståelser i form av vage mål og flere juridisk bindende dokumenter å forholde seg til, vanskeliggjort for prosjektledelsen å spisse målsetningen og vektlegge hensynene med riktig prioritet.
- 6) Lokalpolitikeres bruk av makt var en av faktorene som har påvirket medvirkning og samarbeidet i vegprosjektet. Politikere offisielt ønsker delegering (et av de øverste nivåene i medvirkning stigen til Arnstein) for å ivareta lokale interesser, mens det i praksis skjer detaljstyring og overprøving.
- 7) Det som er politisk korrekt på et tidspunkt, kan endres noen år senere. I Rv4 ønsket kommunen å legge tunnelløsningen i et juridisk bindende vedtak som ligger så langt fram i tid at det er vanskelig å forutsi hvordan forholdene vil være da.
- 8) Samfunnets holdning til tunnel som løsning på infrastruktur og arealutvikling over bakken, kan være en utfordring for fagetaten. Tunnel er erfaringsmessig betydelig dyrere i drift og å

vedlikeholde. Å bygge en tunnel er ifølge SVV å pådra seg et kontinuerlig drifts- og vedlikeholdsprosjekt som staten har ansvaret for.

### 7.5 Oppsummering

Kommunen har en viktig rolle i planprosesser av vegprosjekter. Reell medvirkning og involvering gjennom planprosesser kan ha en stor betydning i effektivisering av planleggingen. Oppstår det konflikter kan disse bidra til å forlenge planprosessene. Målkonflikter og bruk av maktposisjon har vært momenter med stor betydning for hvor lang tid planprosesser har pågått. At det ikke har vært sammenfallende interesser mellom kommunen og Statens vegvesen har skapt konflikter.

Konsekvenser av konfliktene har medført demotiverende samarbeid mellom berørte parter.

Det er interessant å observere at til tross for at medvirkning bør bidra til mer rasjonelle beslutninger, har det i disse tilfellene blitt en utfordring i gjennomføring av prosjektet. Gjennom oppgaven er det vist at tillit mellom aktørene har påvirket planforløpet. Medvirkningsprosessen må bygges opp rundt å etablere et godt tillitsforhold mellom de involverte. Dette vil igjen kunne lede til gode planprosesser. Involverte må akseptere at ansvaret er fordelt, og at det én ikke kan, vil bli ivaretatt av andre.

## REFERANSER

### Litteratur

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2012). Utfordringer for norsk planlegging. *Utfordringer for Norsk Planlegging; Kunnskap, Bærekraft, Demokrati.*
- Amdam, R. (2011). Planlegging og prosessleiing. *Korleis lykkast i utviklingsarbeid. Det norske samlaget. Oslo.*
- Andersen, E. S., Grude, K. V. & Haug, T. (1984). *Målrettet prosjektstyring*: NKI.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation.
- Faludi, A. (1973). *A Reader in planning theory*. Pergamon international library of science, technology, engineering and social studies, b. 5. Oxford: Pergamon Press.
- Farner, A. & Farner, A. (2008). *Verksted som verktøy : å planlegge og lede workshops*. 2. utg. utg. Oslo: Kommuneforl.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*, b. 1: Fagbokforlaget Bergen.
- Halvorsen, K. (1987). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*: Bedriftsøkonomens forlag.
- Harvold, K. A. & Skjeggedal, T. (2008). *På rett vei : evaluering av større vegprosjekter i byområder*, 2008:107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2 (2): 101-123.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1998). *Metodevalg og metodebruk*: Tano/Aschehoug.
- Holsen, T. (1996). Medvirkning i planlegging. *Planleggingsteoretisk analyse av lovgrunnlaget for medvirkning etter plan-og bygningsloven. NIBR-notat, 105.*
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utg. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Klakegg, O. J. (2010). *Målformulering i store statlige investeringsprosjekt*: Concept-programmet.
- Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K., Lie, T. & JI, J. (1998). Planlegging og handling. *Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*, 2.
- Lerstang, T., Stenstadvold, M. & Kritisk lys på areal- og transportmodellens rolle i dagens, p. (1995). *"Jeg bruker mitt eget skjønn-*", 319/1995. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Medalen, T. (1987). *Konflikter i vegplanlegging: en beskrivelse og analyse av konflikter i hovedplanprosesser*: Dr. ing.-avhandling. Trondheim: Norges tekniske høgskole, Institutt for by-og regionplanlegging.
- Myrvold, T. M., Skålnes, S. & Winsvold, M. (2004). Et offentlig rom for lokaldemokratiet. *Deltakelse, dialog og politiske meninger*. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Offerdal, A. (1995). *Politikk og fornuft* Oslo: NKS Høgskole.

Strand, A., Steinsland, C., Tennøy, A., Næss, P., Transportøkonomisk, i. & Vegvesenet. (2009). *Gir bedre veger mindre klimagassutslipp?*, 1027/2009.

Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, b. 2: Fagbokforlaget Bergen.

### Offentlige dokumenter

Finansdepartementet. (2005). *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Oslo: Departementet.

Fylkesmann i Oslo og Akershus. (2014). *Fylkesmannens innstilling til KDP for Rv4 Kjul - Åneby sør i Nittedal kommune*. Oslo: Fylkesmannen i Oslo og Akershus 6s.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1994). *Plan og bygningsloven*. T-1057 - Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1057-riks-og-fylkesveger/id107727/> (lest 22.03).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). *Plan og bygningsloven*. § 11-6. Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-6-rettsvirkning-av-kommuneplanens-ar/id556793/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-6-rettsvirkning-av-kommuneplanens-ar/id556793/) (lest 22.03).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Medvirkning i planlegging : hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Plan og bygningsloven*. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/> (lest 01.04).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Avgjørelse i innsigelsessak Rv4 gjennom Nittedal*. ommunedelplan for riksvei 4 Kjul – Åneby sør i Nittedal kommune Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunedelplan-for-riksvei-4-kjul--aneby-sor-i-nittedal-kommune---avgjorelse-i-innsigelsessak/id2365282/> (lest 0202).

Nittedal kommune. (2010). Skisse til sentrumsplan. *Resultat av Plansmia i Nittedal komune 10.-14. oktober 2010*. Nittedal: Nittedal kommune 27 s.

Nittedal kommune. (2013). *Kommunedelplan for nye Nittedal sentrum 2013 – 2030* 98.

Nittedal kommune. (2014). 2.gangsbehandling av KDP. *Politisk behandling av KDP Rv4 Kjul - Åneby sør*: 14.

Næringslivets Hovedorganisasjon. (2016). *Årsaker til kostnadsøkninger i norske vegprosjekt*. 36.



Statens vegvesen. (2005). Silingsrapport E18 Akershusgrense - Vinterbro *Vurdering og siling av alternativer i E18 Akershusgrense - Vinterbro* 40.

Statens vegvesen. (2006). Ny Rv4 Slattum - Opplandgrense *Rapport - Felles mål og planforutsetninger* 43.

Statens vegvesen. (2008a). Konseptvalgutredning E18 Knapstad - E18 i Follo *Konseptvalgutredning for E18 Knapstad (i Øsfold) E6 i Follo (i Akershus)* 63.

Statens vegvesen. (2008b). Silingsrapport Rv4 Kjøl - Opplandsgrense *Siling av alternative linjer for ny rv. 4 i forbindelse med utarbeidelse av planprogram*: 100.

Statens vegvesen. (2009). *Planprogram Rv.4 Kjøl - Oppland grense, Nittedal kommune* Oslo. 38 s.

Statens vegvesen. (2010). Prosjektbestilling E18 Ørje - Vinterbro *Parsell Akershus grense - Vinterbro, Prosjektfase: Konsekvensutredning og kommunedelplan*: 15.

Statens vegvesen. (2011a). Konseptvalgutredning-notat. *Prinsipielle transportløsninger for Rv.4 Gjelleråsen - Roa* Oslo: Statens vegvesen. 67 s.

Statens vegvesen. (2011b). Kreativ fase rapport *E18 Akershus grense - Vinterbro - Kommunedelplan med konsekvensutredning*: 89.

Statens vegvesen. (2011c). Planprogram E18. *Planprogram for KDP E18 Akershusgrense - Vinterbro gjennom Ås kommune* 38.

Statens vegvesen. (2011d). Prosjektstyringsplan Rv4 *Sentralstyringsdokument for KDP med KU i Rv4 Kjøl - Åneby sør* 25.

Statens vegvesen. (2012a). E18 Akershus grense - Vinterbro - Rapport Kommunedelplan Ås Kommune. *Planbeskrivelse med konsekvensutredning for E18 Akershusgrense - Vinterbro* 126.

Statens vegvesen. (2012b). Høringsnotat *Behandling av høringsuttalelser - Kommunedelplan med konsekvensutredning - E18 i Ås kommune*: 18.

Statens vegvesen. (2012c). *Styring av vegprosjekter : [håndbok 151]*. Nettutg. utg., 151. Oslo: Vegdirektoratet.

Statens vegvesen. (2013b). Kommunedelplan Rv4 gjennom Nittedal *Planbeskrivelse med konsekvensutredning for Rv4 Kjøl - Åneby sør* 184s.

Statens vegvesen. (2013c). Oversendelsebrev av KDP Rv4 Kjøl - Åneby sør *Oversendelse av KDP til Nittedal kommune for politiskbehandling* 2.

Statens vegvesen. (2014a). Høringsnotat Rv4. *Oppsummering av innkomne merknader ifb. med KDP til Rv4 Kjøl - Åneby sør* 68.

Statens vegvesen. (2014b). *Oversiktsplanlegging : veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven : [håndbok V710]*, V710. Oslo: Statens vegvesen.

Statens vegvesen. (2014c). *Styring av vegprosjekter : [håndbok R760]*. Nettutg. utg., R760. Oslo: Vegdirektoratet.

Statens vegvesen. (2014d). *Veg- og gateutforming : [håndbok N100]*, N100. Oslo: Vegdirektoratet.

Ås kommune. (2005). Vedtak om planprogram for E18. 5.

Ås kommune. (2012). Vedtak om kommunedelplan med konsekvensutredning for E18. *Underretning om Ås kommunestyrets vedtak juli-2012*: 11.

### Internett sider

Aksnes, L. (2011). *Kronikk: Mer effektiv vegplanlegging*. Vegplanlegging [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no).

Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/Kronikker/kronikk-mer-effektiv-vegplanlegging> (lest 28.04).

Allott, N. (2015). kommunikasjon. *Store norske leksikon*

Bentzrød, S. B. (2012). *Sammenligner veitunneler med svømmebasseng*. [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no):

Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Sammenligner-veitunneler-med-svømmebasseng-136043b.html> (lest 10.04)

Christensen, I. (2009). *Riksvei 4* Tilgjengelig fra: <http://www.ivarmedia.as/riksvei4.htm> (lest 03.03).

Fjærvik, S. (2012). *Frp i Ås snur i E18-saken*. nrk.no: NRK. Tilgjengelig fra:

<https://www.nrk.no/ostfold/frp-i-as-snur-i-e18-saken-1.8292021> (Lest 20.03).

Hultgren, J., Bentzrød, S. B. & Aspunvik, S. G. (2012). *Lokal motstand stanser ny E18*. Aftenposten.no:

Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Lokal-motstand-stanser-ny-E18-146666b.html> (lest 25.03).

Korneliussen, S. O. & Ognedal, A. (2012). *Krisemøte om E18*. nrk.no: NRK. Tilgjengelig fra:

<https://www.nrk.no/ostfold/krisemote-om-e18-1.8288340> (lest 17.03).

PAULSRUD, B. (2014). Sørget for vei i vellinga. *Vegen og veg nr. 6* 28.

Samferdselsdepartementet. (2004). *St.meld. nr. 024 (2003-2004)*. Nasjonal transportplan 2006–2015

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-024-2003-2004-/id197953/> (lest 05.04).

Statens vegvesen. (2013d). *Planprogram*. [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no). Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Planprogram> (lest 10.04).

Statens vegvesen. (2015). *Planlegging Innsigelse* Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Innsigelse> (lest 19.03).

*Vegkart* (2017). Statens vegvesen. Tilgjengelig fra:

<https://www.vegvesen.no/vegkart/vegkart/#kartlag:geodata/@600000,7225000,3> (lest 01.02).

Vegvesen.no. *Bakgrunn for E18 Ørje - Vinterbro* vegvesen.no Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/e18orjevinterbro/Bakgrunn> (lest 17.04)

vegvesen.no. (2012). *Få ulykker i tunneler*. [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no): Statens vegvesen. Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/nasjonalt/f%C3%A5-ulykker-i-tunneler> (lest 30.04).

vegvesen.no. (2013). *Planlegging* Illustrasjoner om vegplanlegging: Staten vegvesen. Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging> (lest 16.4)

vegvesen.no. (2014). *Planleggingsprosessen*: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess> (lest 02.03).

Vegvesen.no. (2016). *Planlegging* Medvirkning i planprosessen: Statens vegvesen. Tilgjengelig fra:

<http://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Medvirkning++Planprosessen> (lest 05.02).

[www.gulesider.no](http://www.gulesider.no). *Kart*. Tilgjengelig fra: <https://kart.gulesider.no/>.

[www.lovdato.no](http://www.lovdato.no). (2014). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.

Tilgjengelig fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL\\_2-1-3#§5-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-1-3#§5-1).

#### **Andre kilder**

Statens vegvesen. (2013a). Internrapport *Drift av tunneler*. 10 s.

Susen Brockett og Erik Larsen. (2013). *Prosessledelse i planleggingsprosesser*

Vegdirektoratet. (2012). *E18 Akershus grense - Vinterbru*. Godkjenning av kommunedelplan.

*Vegdirektoratets uttalelse om Ås kommunes vedtak til E18 Retvet - Vinterbro 3.*



# VEDLEGG

## Vedlegg I

### Forkortelser

E: Europaveg

Rv: Riksveg

HB: Håndbok

ÅDT: Årsdøgntrafikk

KDP: Kommunedelplan

KVU: Konseptvalgutredning

KU: Konsekvensutredning

KVU: Konseptvalgutredning

PP: Planprogram

RP: Reguleringsplan

PLB: Plan og bygningsloven

PSP: Prosjektsyringsplan

SVV: Statens vegvesen

VD: Vegdirektoratet

SD: Samferdselsdepartement

KMD: Kommunal- og moderniseringsdepartement

NVE: Norges vassdrags- og energidirektorat

JBV: Jernbaneverket (nå Bane Nor)

NSB: Norges Statsbaner

## Vedlegg II Spørsmålsliste i dybdeintervjuer

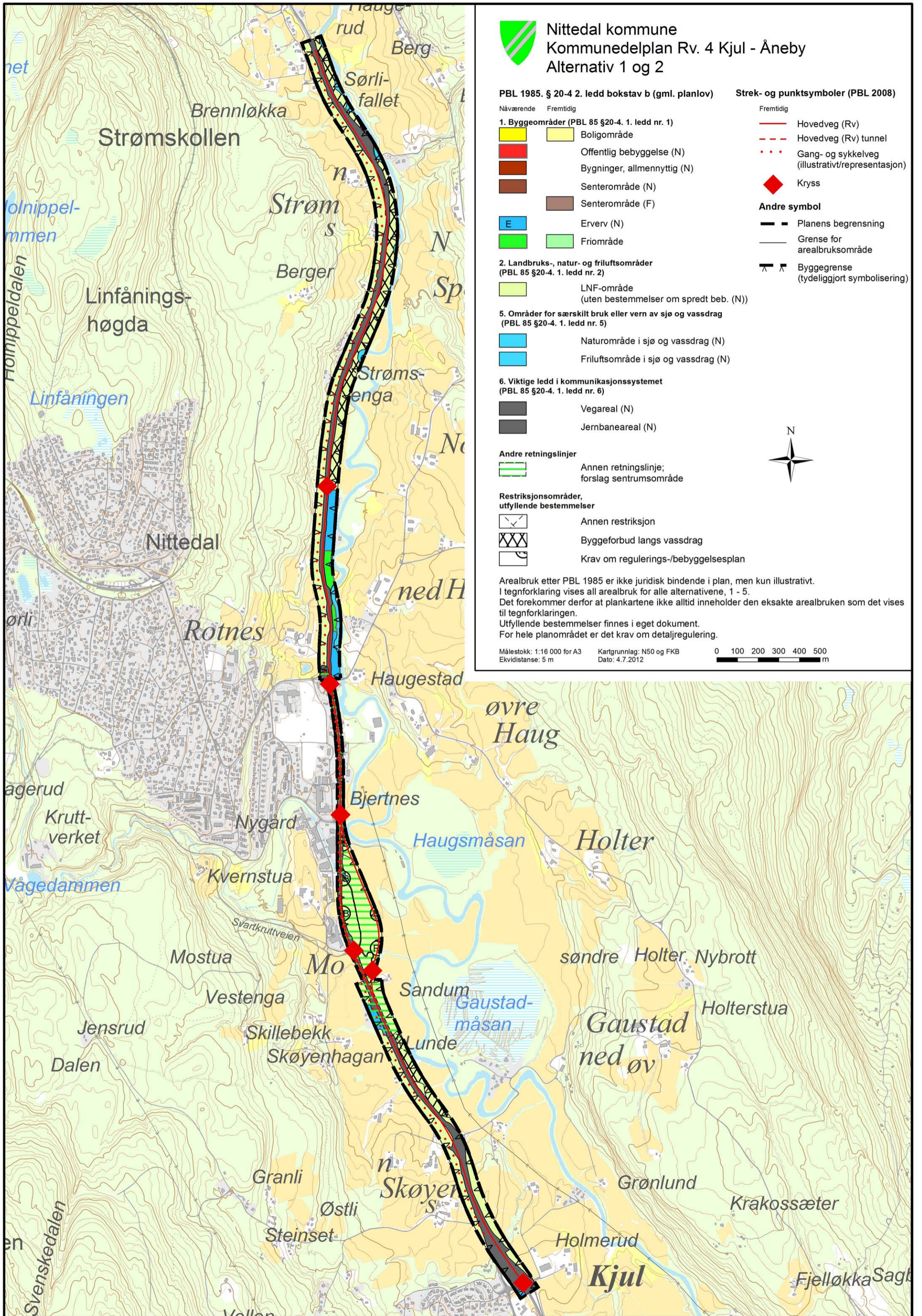
Spørsmålene under har blitt brukt av hensyn å finne svar som vil bidra å besvare problemstillingen. Flere personer har blitt invitert både fra Statens vegvesen, kommunen og lokalpolitikere. For hver intervju ble det laget en egen spørsmålsliste. Jeg har likevel valgt å samle spørsmålene i ett vedlegg. Enkelte spørsmål kan derfor virke å være irrelevante for noen av partene.

1. Hva mener du var bakgrunnen til prosjektet?
2. Hva var det viktigste formålet med vegen?
3. Hva betyr vegen for kommunen og hva tror du vegen betyr for nabokommuner?
4. Når ble dere involvert i planprosessen?
5. Var planarbeidet åpent og hadde lokalsamfunnet tilgang til offentlig plandokumenter?
6. Hvilken rolle hadde kommunen i interne (i SVV) prosjektmøter
7. Var det noe samarbeid mellom kommunen og nabokommuner? Felles interesser?
8. Var prosjektets mål klare og tydelige for deg/dere?
9. Hvilken betydning har prosjektets mål for valgt medvirkningsopplegg?
10. Har målformuleringen hatt betydning for valgt medvirkningsprosess?
11. Ble det gjort justeringer i planprosessen underveis?
12. Ble medvirkningsprosessen tilpasset den enkelte aktøren?
13. Vil du si at medvirkning som prosess er alltid nyttig for prosjektet? I så fall hvorfor?
14. Hvordan har konflikter og uenigheter gjennom planprosessen påvirket planleggingsforløpet? Og hvordan ser dere på disse uenighetene?
15. Har ansvarlig for planforslaget vært villig å tilpasse løsninger etter innspill fra lokalsamfunnet?
16. Var det Enighet mellom administrasjonen i kommunen, lokalpolitikere og innbyggerne?
17. Hvordan ble innspill og resultater offentliggjort?
18. Hvordan var oppmøte i folke- og åpnemøter?
19. Hadde lokalsamfunnet egne interesser i prosjektet? I så fall hvordan ble disse tatt imot?
20. Hva syns du er kriterier for en vellykket medvirkning?



21. Hvordan tror du, ser kommunen på SVV? Og motsatt.
22. Så du noen ulemper med den medvirkningsstrategien SVV fulgte i planprosesser?
23. Ble dere overrasket over vedtaket om KDP? Hvorfor?
24. Hva var grunnen til det motstridende vedtaket?
25. Politikere, som har maktposisjon, vil de føle seg overkjørt hvis de ikke får gjennomslag for sine interesser gjennom prosjektet?
26. Kom det fram signaler fra kommunen/lokalsamfunnet for/mot et av alternativene før utredninger var konkludert?
27. Kan tidlige signaler for/mot et alternativ fra den ene parten, ha effekt på innstillingen til andre parten?
28. Hvordan kunne planprosessen ha vært forbedret?





**Nittedal kommune**  
**Kommunedelplan Rv. 4 Kjøl - Åneby**  
**Alternativ 1 og 2**

- PBL 1985. § 20-4 2. ledd bokstav b (gml. planlov)**
- |           |           |
|-----------|-----------|
| Nåværende | Fremtidig |
|-----------|-----------|
- 1. Byggeområder (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 1)**
- Boligområde
  - Offentlig bebyggelse (N)
  - Bygninger, allmenntilgjengelig (N)
  - Senterområde (N)
  - Senterområde (F)
  - Erverv (N)
  - Friområde
- 2. Landbruks-, natur- og friluftsområder (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 2)**
- LNF-område (uten bestemmelser om spredt beb. (N))
- 5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 5)**
- Naturområde i sjø og vassdrag (N)
  - Friluftsområde i sjø og vassdrag (N)
- 6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 6)**
- Vegareal (N)
  - Jernbaneareal (N)
- Andre retningslinjer**
- Annen retningslinje; forslag sentrumsområde
- Restriksjonsområder, utfyllende bestemmelser**
- Annen restriksjon
  - Byggeforbud langs vassdrag
  - Krav om regulerings-/bebyggelsesplan

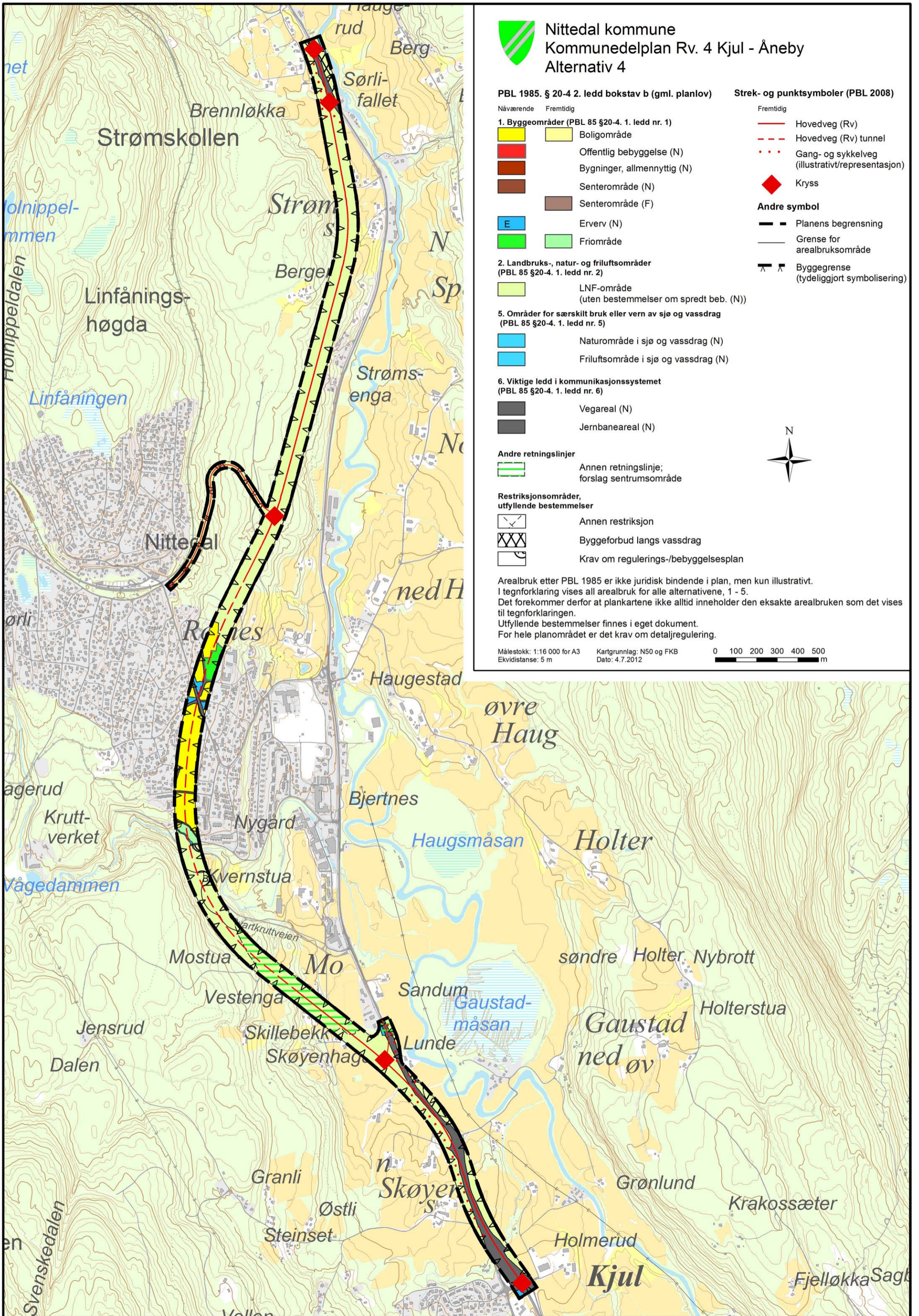
- Strek- og punktsymboler (PBL 2008)**
- Fremtidig
- Hovedveg (Rv)
  - Hovedveg (Rv) tunnel
  - Gang- og sykkelveg (illustrativt/representasjon)
  - Kryss
- Andre symbol**
- Planens begrensning
  - Grense for arealbruksområde
  - Byggegrense (tydeliggjort symbolisering)



Arealbruk etter PBL 1985 er ikke juridisk bindende i plan, men kun illustrativt. I tegnforklaring vises all arealbruk for alle alternativene, 1 - 5. Det forekommer derfor at plankartene ikke alltid inneholder den eksakte arealbruken som det vises til tegnforklaringen. Utfyllende bestemmelser finnes i eget dokument. For hele planområdet er det krav om detaljregulering.

Målestokk: 1:16 000 for A3      Kartgrunnlag: N50 og FKB      0 100 200 300 400 500  
 Ekvidistanse: 5 m      Dato: 4.7.2012      m





**Nittedal kommune**  
**Kommunedelplan Rv. 4 Kjul - Åneby**  
**Alternativ 4**

- PBL 1985. § 20-4 2. ledd bokstav b (gml. planlov)**
- |           |           |
|-----------|-----------|
| Nåværende | Fremtidig |
|-----------|-----------|
- 1. Byggeområder (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 1)**
- Boligområde
  - Offentlig bebyggelse (N)
  - Bygninger, allmenntilgjengelig (N)
  - Senterområde (N)
  - Senterområde (F)
  - Erverv (N)
  - Friområde
- 2. Landbruks-, natur- og friluftsområder (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 2)**
- LNF-område (uten bestemmelser om spredt beb. (N))
- 5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 5)**
- Naturområde i sjø og vassdrag (N)
  - Friluftsområde i sjø og vassdrag (N)
- 6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet (PBL 85 §20-4. 1. ledd nr. 6)**
- Vegareal (N)
  - Jernbaneareal (N)
- Andre retningslinjer**
- Annen retningslinje; forslag sentrumsområde
- Restriksjonsområder, utfyllende bestemmelser**
- Annen restriksjon
  - Byggeforbud langs vassdrag
  - Krav om regulerings-/bebyggelsesplan

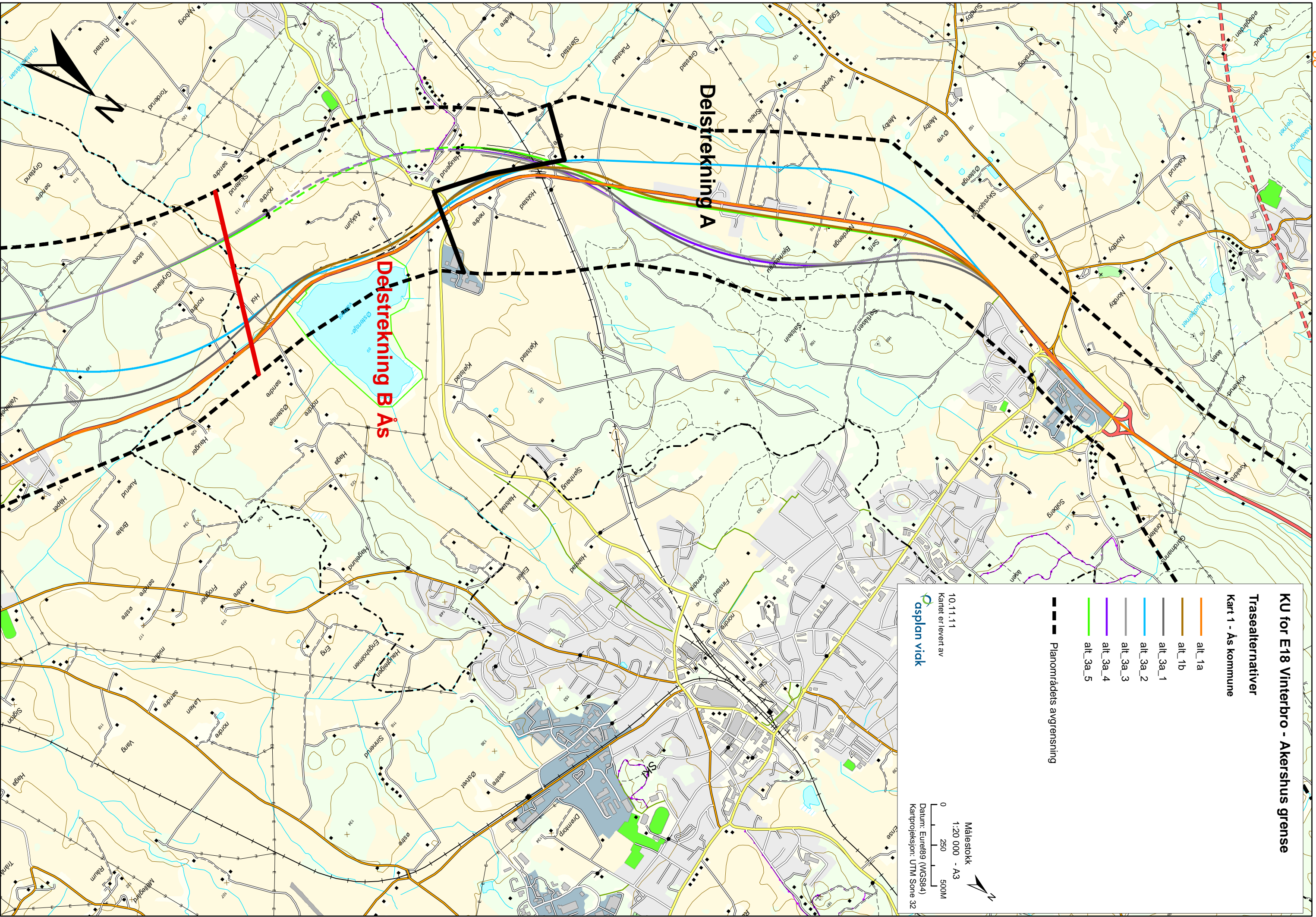
- Strek- og punktsymboler (PBL 2008)**
- Fremtidig
- Hovedveg (Rv)
  - Hovedveg (Rv) tunnel
  - Gang- og sykkelveg (illustrativt/representasjon)
  - Kryss
- Andre symbol**
- Planens begrensning
  - Grense for arealbruksområde
  - Byggegrense (tydeliggjort symbolisering)



Arealbruk etter PBL 1985 er ikke juridisk bindende i plan, men kun illustrativt. I tegnforklaring vises all arealbruk for alle alternativene, 1 - 5. Det forekommer derfor at plankartene ikke alltid inneholder den eksakte arealbruken som det vises til tegnforklaringen. Utfyllende bestemmelser finnes i eget dokument. For hele planområdet er det krav om detaljregulering.

Målestokk: 1:16 000 for A3      Kartgrunnlag: N50 og FKB      0 100 200 300 400 500 m  
 Ekvidistanse: 5 m      Dato: 4.7.2012





**KU for E18 Vinterbro - Akershus grense**

**Trasealternativer**

**Kart 1 - Ås kommune**

- alt\_1a
- alt\_1b
- alt\_3a\_1
- alt\_3a\_2
- alt\_3a\_3
- alt\_3a\_4
- alt\_3a\_5

Planområdets avgrensning

10.11.11  
Kartet er levert av  
**asplan viak**

Målestokk  
1:20 000 - A3  
0 250 500M  
Datum: Eurof89 (WGS84)  
Kartprojeksjon: UTM Sone 32



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway