



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Sebastian Peters

Legitimering og virkelighetsproduksjon i planprosessen

Legitimation and reality production in the planning
process

Peter Hovda

By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på et femårig studieløp i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NMBU. Oppgaven er skrevet gjennom et semester og har et omfang på 30 studiepoeng. De siste fem årene har bydd på både utfordringer, glede og mange uforglemmelige minner som kanskje ikke burde skrives inn i historiebøkene.

Jeg vil rette en stor takk til Lillehammer kommune for god hjelp med forståelsen av kommunedelplanen og villighet til å hjelpe med eventuelle spørsmål i tilknytning til den. Lillehammer kommune var også veldig behjelpelige med intervjuer. Jeg vil også takke Statens vegvesen region øst for å stille opp til intervjuer og oversendelse av relevante dokumenter. Dette har gjort arbeidet med oppgaven mer interessant og til tider morsomt. Sebastian Peters, som har vært min veileder fortjener en stor takk, da han har hjulpet meg gjennom semesteret både med faglig innhold og motivasjon.

På den andre siden av takkeskalaen finnes det de som har bidratt med moralsk støtte. Jeg vil derfor rette en stor takk til mor, far og resten av familien for eksepsjonell forståelse for mitt fravær i familiære sammenhenger som fødselsdager og annen hygge. Jeg vil også takke Åse for god hjelp, motivasjon og faglige diskusjoner underveis. Til slutt vil jeg rette en stor takk til mine medstudenter som har dratt meg opp om morgenen, motivert meg i hverdagen og bidratt til at dette semesteret i stor grad har vært morsom og interessant.

Nå har jeg tømt kunnskapens krus på Ås, og jeg retter blikket videre mot nye kunnskapskilder. Jeg velger derfor å sitere en kjent og kjær vise fra Studentsamfunnets visebok:

«Tra la la la la la fyll opp mitt tomme krus»

Peter Hovda

Ås, mai, 2019

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker hvilke planleggingsverktøy som støtter avgjørelser om store vegutbygginger og hvordan de blir legitimert. Legitimering og virkelighetsproduksjon er en stor del av planprosessen og hvordan man forholder seg til dette er avgjørende for hvordan prosessen gjennomføres og hvordan resultatet blir. Oppgaven diskuterer retorikk, argumentasjon og objektivitet knyttet til virkelighetsproduksjon i forhold til planprosesser og planleggingsverktøy. Hovedargumentet for denne vinklingen er at planleggere og andre aktører som behandler disse prosessene bruker planleggingsverktøy som «vitenskapelige metoder», og dermed legitimerer sine argumenter via ordet «vitenskapelig» hvor ordet blir et synonym for objektivitet.

Planlegging er ikke objektivt, og avgjørelser i forbindelse med infrastrukturelle endringer blir diskutert gjennom selektive analyser. Gode planleggingsprosesser kan kun bidra til økt bevissthet rundt konsekvenser og skape et informert beslutningsgrunnlag. Selektive analyser er styrt av politikken og det er derfor ikke nøytralt eller objektivt arbeid som styrer konsekvensutredninger. Retorikk benyttet i denne sammenhengen er avgjørende for valgene som blir tatt. Forholdet mellom retorikk og objektivitet kan sammenlignes på flere nivå, både ved valg av argumenter, tilhørighet til et prosjekt og bakgrunn for meninger.

Resultatet av forskningen viser at planprosessen blir brukt som et legitimeringsverktøy og at planleggingsverktøy blir brukt som virkemiddel for å begrunne legitimiteten. En konsekvensutredning skaper en fremstilling av en realitet basert på selektive analyser som betyr at disse ikke kan være objektive. En viktig faktor for å forstå problematikken er at planleggere eller andre med tilknytning til planprosessens arbeid må være kritiske til seg selv og sin egen objektivitet.

Oppgaven bruker ny E6 forbi Lillehammer som caseområde. Metodene som er benyttet er dokumentanalyse av plandokumenter i tilknytning til prosessen, og intervju av nøkkelpersoner med tett tilknytning til arbeidet med plandokumentene. Oppgaven beskriver hvordan planprosessen har foregått og hvilke argument planen legger frem som grunnlag for avgjørelsen.

Abstract

This Master's thesis examines which planning tools support decisions about major road developments and how they are legitimized. Legitimacy and reality production are a significant part of the planning process thus, one must carefully consider their role in planning as it impacts how the process is executed and the end result. The thesis investigates how rhetoric, argumentation and objectivity are related to reality production in relation to planning processes and planning tools. The main rationale for this approach is that planners and other actors dealing with these processes use planning tools as "scientific methods", thereby legitimizing their arguments via usage of the word "scientific" where "scientific" alludes to objectivity as an integral component.

Planning is not objective, in fact decisions related to infrastructure changes are discussed throughout selective analysis. Moreover, planning processes contribute to increased awareness of risk and consequences and generate informed decisions. Selective analysis are governed by policy therefore, the planning process overall is not neutral or objective, rather it is designed to control impact assessments. Rhetoric used in this context is crucial for the choices that are made. The relationship between rhetoric and objectivity can be compared on several levels, both in choosing arguments, belonging to a project and background for opinions.

The results of the research show that the planning process is used as a legitimacy tool and that planning tools are used as a tool to justify legitimacy. An impact assessment creates a presentation of a reality based on selective analyzes which means that these cannot be objective. An important factor in understanding the issue is that planners or others associated with the work of the planning process must be critical of themselves and their own objective bias.

The case study in this thesis is the new E6 past Lillehammer. The methods employed in this thesis is primarily document analysis of planning documents, in connection with the planning process, and interviews of key persons closely related to the work on the planning documents. The research describes how the planning process has taken place and what rationale the plan presents as the basis for a decision.

Innhold

Kapittel 1 Bakgrunn.....	1
Innledning.....	2
Forskningsdesign.....	4
Kapittel 2 Teori.....	13
Innledning.....	14
Retorikk i planlegging.....	15
Argumentasjon og vegutbygging.....	17
Objektivitet i planlegging.....	18
Kapittel 3 Planleggingsverktøy og retningslinjer.....	21
Innledning.....	22
Lovverk og retningslinjer.....	22
Utredning- og analysearbeid.....	25
Kapittel 4 Ny E6 Lillehammer Kommune.....	33
Innledning.....	34
Kommunedelplan E6 Lillehammer.....	35
Planleggingsprosessen.....	39
Alternativer og delstrekninger.....	41
Oppsummering.....	43
Kapittel 5 Diskusjon.....	45
Innledning.....	46
Teoretiske aspekter.....	52
Kapittel 6 Konklusjon.....	59
Referanseliste.....	63

Figurliste

Figur 1 - Intervjuoversikt.....	7
Figur 2 - Konsept for konsekvensutredning (Statens vegvesen, 2018b)	26
Figur 3 - Konseptuelt rammeverk for SIA (Kalinska (1981) i Barrow, 2000)	29
Figur 4 - Forenklet generalisert SIA-modell (Barrow, 2000).....	30
Figur 5 - Oversiktskart Lillehammer (Google maps, 2019).....	34
Figur 6 - Delstrekning 1 (Statens vegvesen, 2018d).....	41
Figur 7 - Delstrekning 2 (Statens vegvesen, 2018d).....	42
Figur 8 - Delstrekning 3 (Statens vegvesen, 2018d).....	42
Figur 9 - Planvedtak (Statens vegvesen, 2018d)	43
Figur 10 - Modell om retorikk i planlegging (Egenkomponert).....	54

KAPITTEL 1

BAKGRUNN

<i>Innledning</i>	2
<i>Forskningsdesign</i>	4
<i>Oppgavens oppbygning</i>	4
<i>Design</i>	4
<i>Avgrensning</i>	5
<i>Ny E6 Lillehammer som casestudie</i>	5
<i>Intervju</i>	6
<i>Dokumentanalyse</i>	8
<i>Reliabilitet</i>	9
<i>Validitet</i>	9
<i>Ekstern validitet</i>	10
<i>Etiske avveginger</i>	10
<i>Metodiske utfordringer</i>	11

Innledning

Denne masteroppgaven skal undersøke hvilke planleggingsverktøy som støtter avgjørelser om store vegutbygginger og hvordan de blir legitimert. Forskningsspørsmålet baserer seg på om kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med samferdselsprosjekter ivaretar lokale interesser og fremtidig utvikling. Problematikken knyttet til denne oppgaven handler om hvilke kriterier som blir stilt ved avgjørelse av store samferdselsprosjekt som vegutbygging. Oppgaven ser på hvordan analysearbeid blir gjennomført, presentert og håndtert i forbindelse med planleggingsprosessen fra vedtatt planprogram til ferdigstillelse av kommunedelplan. Målet med oppgaven er å skape et bedre kunnskapsgrunnlag om planleggingsprosessen og virkemidler knyttet til den og hvordan disse legitimerer planer.

Planlegging er ikke objektivt, og avgjørelser i forbindelse med infrastrukturelle endringer blir diskutert gjennom selektive analyser. Gode planleggingsprosesser kan kun bidra til økt bevissthet rundt konsekvenser og skape et informert beslutningsgrunnlag. Selektive analyser er styrt av politikken og det er derfor ikke nøytralt eller objektivt arbeid som styrer konsekvensutredninger. Retorikk benyttet i denne sammenhengen er avgjørende for valgene som blir tatt. Forholdet mellom retorikk og objektivitet kan sammenlignes på flere nivå, både ved valg av argumenter, tilhørighet til et prosjekt og bakgrunn for meninger. Dette blir gjeldende i en eventuell diskusjon knyttet til tema. Fremleggelsen av argumenter både for og imot, spesielt fra administrasjon og andre grupper med tilknytning til en utredning legger grunnlaget for en politisk avgjørelse, spesielt på lokalt nivå. Informasjonsflyt og tilgjengeliggjøring av informasjon er derfor en viktig del av prosessen.

Den teoretiske delen av oppgaven har forskjellige tilnærminger til tematikken, samtidig som det finnes en felles rød tråd som bunner ut i at planleggingsprosessen slik vi kjenner den ikke er optimal for å skape et best mulig kunnskapsgrunnlag. Det er en vitenskapelig debatt som kan knyttes til dette temaet. Langmyhr (2000) skriver om retorikk i planlegging av transportsektoren og hvordan det påvirker utfallet av avgjørelser. Harvey & Knox (2012) beskriver hvordan analyser i hovedsak er basert på tall og figurer, noe som ikke gir et helhetlig bilde av hvilke konsekvenser infrastrukturelle inngrep kan gi.

Denne oppgaven har kommunedelplan for E6 Vingrom-Ensby i Lillehammer kommune som case. Kommunedelplanen ble vedtatt 21. juni 2018 og planen omfatter en flytting av dagens E6 til vestsiden av Mjøsa/Lågen. Planen hadde i utgangspunktet tre alternative hovedløsninger og en har blitt valgt som trasé for den nye E6. Alle disse medfører en endring i bevegelsesmønster i og rundt Lillehammer som kan sette fremtidig utvikling i Lillehammer

by på prøve. Oppgaven beskriver hvordan planprosessen har foregått og hvilke argument planen legger frem som grunnlag for avgjørelsen. Videre i oppgaven vil det gjøres rede for om planen legger til rette for lokal utvikling i Lillehammer som by eller som en regional forsterkning. Oppgaven vil ikke ta stilling til om vegen er positiv eller negativ for Lillehammer og om valgt trasé er beste løsning, men bruke planen og prosessen som et eksempel for å belyse problematikken knyttet til kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for store infrastrukturelle prosjekter.

Oppgaven diskuterer retorikk, argumentasjon og objektivitet knyttet til virkelighetsproduksjon i forhold til planprosesser og planleggingsverktøy. Hovedargumentet for denne vinklingen er at planleggere og andre aktører som behandler disse prosessene bruker planleggingsverktøy som «vitenskapelige metoder», og dermed legitimerer sine argumenter via ordet «vitenskapelig» hvor ordet blir et synonym for objektivitet. Planleggingsverktøy er muligens et resultat av forskning og vitenskapelige metoder, men verktøyene i seg selv er ikke vitenskapelige eller objektive. Verktøyene er også et resultat av politikk og forhandlinger om hva som skal ivaretas gjennom planleggingsverktøy. Planleggingsverktøy er selektive og informasjon kan velges vekk til fordel for annen informasjon. På bakgrunn av dette har oppgaven følgende forskningsspørsmål:

Hvordan blir planprosesser og planleggingsverktøy brukt for å legitimere beslutninger om store samferdselsprosjekter?

Oppgaven har prøvd å besvare dette spørsmålet med ny E6 forbi Lillehammer som caseområde. Metodene som er benyttet er dokumentanalyse av plandokumenter i tilknytning til prosessen, og intervju av nøkkelpersoner med tett tilknytning til arbeidet med plandokumentene. Resultatet av forskningen viser at planprosessen blir brukt som et legitimeringsverktøy og at planleggingsverktøy blir brukt som virkemiddel for å begrunne legitimiteten. En konsekvensutredning skaper en fremstilling av en realitet basert på selektive analyser som betyr at disse ikke kan være objektive.

Forskningsdesign

Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Kapittel 1 tar for seg bakgrunn og forskningsdesign for å gi et innblikk i hvordan arbeidet med oppgaven har blitt gjennomført og hvorfor tematikken er aktuell. Kapittel 2 utforsker det teoretiske rammeverket til oppgaven. Den teoretiske tilnærmingen har flere perspektiv innenfor samme tematikk, henholdsvis argumentasjon, retorikk og objektivitet, og varianter av dette. Videre vil oppgaven presentere empirien, både ved planleggingsverktøy og retningslinjer for planprosessen, og kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer. Empirien utforsker hvordan planprosessen fungerer i praksis, og hvilke retningslinjer som ligger til grunn for prosessen. Oppgaven avsluttes med en diskusjon knyttet til problemstillingen som tar for seg de forskjellige teoretiske aspektene og hvordan disse er i sammenheng med empirien. Konklusjonen kommer i siste kapittel og vil redegjøre for hvordan oppgaven totalt sett har besvart forskningsspørsmålet.

Design

Når man skal velge design på en oppgave finnes det fire overordnede metoder og det er vanlig å kombinere disse: observasjon, analysing av tekst og dokumenter, intervju- og fokusgrupper og lyd- og videoopptak (Silverman, 2014). Denne oppgaven vil benytte to av disse, intervju og analysing av tekst og dokumenter. Bakgrunnen for dokumentanalyse som metode bygger på troverdigheten til dokumenter. Dokumenter inneholder konsentrert materiale og viktige detaljer kommer tydelig frem. Offentlige dokumenter følger en viss form og det går ofte raskt å finne relevant informasjon. Et dokument vil også være konstant og ikke forandre seg over tid, noe som gjør at dokumenter er gode kilder både i dag og i fremtiden, såfremt dataen ikke er utdatert.

Bakgrunnen for valg av intervju som metode kan begrunnes med at dokumenter alene kan være mangelfulle med tanke på diskusjonen bak publisert materiale. Alt kommer altså ikke frem i et dokument og det er derfor hensiktsmessig å foreta intervjuer av nøkkelpersoner i tilknytning til utarbeidelse av aktuelle dokumenter. Både dokumentanalyse og intervju er metoder som krever lite ressurser og er lett tilgjengelig. Tidsaspektet til denne oppgaven er også relativt kort, så det er hensiktsmessig å benytte metoder som baserer seg på konsentrert materiale.

En svakhet ved metodevalget er at video- og lydopptak ville gitt en bredere forståelse av hvordan retorikk og argumentasjon blir benyttet i praksis ved for eksempel høringer eller informasjonsmøter. Dette kunne styrket oppgaven da retorikk og argumentasjon er sentrale deler av problemstillingen, og gitt et større grunnlag for diskusjon.

Avgrensning

Oppgaven fokuserer på planprosessen og hvordan arbeidet med planen har vært, sett i sammenheng med utvikling i Lillehammer by. Tematikken baserer seg på retorikk og argumentasjon i forhold til analysearbeid og konsekvensutredninger og hvordan dette har blitt gjort i kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer. Oppgaven vil ikke ta stilling til om valgt trasé er den beste avgjørelsen eller om det er noe som kunne blitt gjort annerledes. Lillehammer er kun brukt som et eksempel for å illustrere hvordan planprosessen fungerer i praksis. Oppgaven vil heller ikke ta stilling til andre aspekter som hvilke aktører som er involvert og om strukturen kunne vært annerledes. Kommunedelplanen vil heller ikke bli gjennomgått i sin helhet, da enkelte elementer faller utenfor oppgavens problemstilling. Hovedfokuset ligger på konsekvensutredninger, analysearbeid og planleggingsprosessen.

Ny E6 Lillehammer som casestudie

En casestudie blir beskrevet som en studie av et spesifikt fenomen eller hendelse. En casestudie studerer et eksempel, men gir informasjon som kan sammenlignes med lik tematikk for andre fenomen eller hendelser (Dahlum & Wæhle, 2018). I kvalitativ forskning er en case ofte individuell og induktiv (Silverman, 2014), årsakssammenhengen knyttet opp mot denne oppgaven er basert på hvordan planen for ny E6 i Lillehammer har utviklet seg fra start til slutt.

Oppgaven ser på planarbeidet knyttet til ny trasé for E6 Lillehammer. Dette vil ikke være direkte sammenlignbart med andre områder, men prosessen og i hvilken grad plansystemet som verktøy fungerer kan være gjeldende for andre områder. Bakgrunnen for E6 Lillehammer som case bygger på at kommunedelplanen for ny E6 skaper store infrastrukturelle endringer ikke bare for Lillehammer, men for hele regionen. Planen er også stor og det har vært uenighet gjennom prosessen knyttet til valg av trasé noe som gjør at argumentasjon og retorikk har vært en viktig del av prosessen, spesielt politisk. Planen ble vedtatt i juni 2018 noe som tilsier at intervjuobjekter fortsatt har nær tilknytning til planen og eventuelle detaljer knyttet til den.

Før valg av trasé ble tatt var flere områder aktuelle. Flere personer innenfor sektoren for vegplanlegging ble kontaktet både med tilknytning til NMBU og andre instanser. Det var flere steder som ble foreslått, blant annet Lillehammer. Som nevnt tidligere falt valget på Lillehammer på bakgrunn av kompleksiteten i planavgjørelsen og at planen nylig er utarbeidet.

Andre områder som har vært aktuelle:

Innlandsporten – Tangen

Fokserød – Torp

Stoa – Arendal

Disse områdene kunne også vært aktuelle i forhold til problemstillingen, og det kunne vært hensiktsmessig å sammenligne flere områder innenfor samme tematiske tilnærming. Oppgaven har ikke brukt flere caseområder grunnet tidsbegrensning. Nevnte områder og har kommet lengre i prosessen i forhold til Lillehammer, da vegutbyggingen allerede er ferdigstilt. Disse områdene har i større grad utfordringer med næringsetablering langs ny veg og dette faller innenfor en annen vinkling av tematikken knyttet til flytting av veg. Som nevnt er en casestudie i seg selv kun et eksempel for å belyse en tematisk tilnærming. Derfor har denne oppgaven valgt intervju og dokumentanalyse som metode i casestudiet.

Intervju

En intervjubasert metode i kvalitativ forskning kan ofte vektlegge intervjuer for tungt, og derav nedprioritere andre kvalitative metoder (Silverman, 2014). Oppgaven bruker ikke intervju som en primærkilde, men for å belyse enkelte fakta tilknyttet caseområdet. Intervjuene har blitt brukt for å bedre forstå plansystemets praksis i tilknytting til vegutbygging. På den måten har intervjuobjektene belyst og konkretisert informasjon om sammenhenger og tilfældigheter som ikke fremkommer tydelig i offentlige dokumenter eller annen publisert litteratur.

Ved gjennomføring av intervjuene ble det benyttet en intervjuguide og alle ble gjennomført som et semistrukturert intervju. Et semistrukturert intervju baserer seg på en rekke forberedte spørsmål ofte gjennom en intervjuguide. Intervjuguiden er ment som et utgangspunkt og samtalen vil kunne utfolde seg i forskjellige retninger etter hva informanten har informasjon om (Flick et. al., 2004). Et intervju skal ikke bare gjennomføres, men også behandles i etterkant. *Troper*, altså ords betydning, går tapt under transkribering (Bourdieu, 1999 i Kvale & Brinkmann, 2015), og dette kan ha innvirkning på meningen i det transkriberte materialet. Det er derfor viktig å være tydelig og forklarende i transkriberingsteksten slik at innholdet forblir det samme.

Utvelgelsesprosessen av intervjuobjekter handlet om å finne personer som har jobbet tett med utarbeidelsen av kommunedelplanen for ny E6 i forskjellige sektorer, spesielt i forbindelse med planprosessen. For å få tak i pålitelige og kvalifiserte intervjuobjekt kontaktet jeg Lillehammer kommune direkte. Jeg kom da i kontakt med en ansatt i kommunen som

sendte meg videre til de personene som hadde vært mest delaktig i prosessen tilknyttet arbeidet med ny E6. Etter å ha forhørt meg med disse personene om deres tilknytning til saken avtalte vi møtetidspunkt og jeg reiste til Lillehammer for å gjennomføre et intervju da jeg mener man får en mer åpen samtale når man sitter i samme rom. Det andre intervjuet ble også gjennomført personlig, men da i Oslo.

Når det kom til intervjuobjekter fra Statens vegvesen fikk jeg tips av de jeg snakket med i Lillehammer kommune. Samtidig ble jeg anbefalt av min veileder å kontakte en professor ved NMBU som hadde kjennskap til prosjektet. Professoren satte meg i kontakt med flere i Statens vegvesen, og jeg havnet til slutt med de personene jeg mener var mest riktig å snakke med i forbindelse med min problemstilling og det jeg ønsket å undersøke.

Intervjuobjektene i denne oppgaven har alle hatt tilknytning til utarbeidelsen av kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer. På bakgrunn av Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer om personvern vil ikke informantene identifiseres i denne oppgaven, men det kan nevnes at intervjuobjektene enten har jobbet med prosjektet i tilknytning til Statens vegvesen eller Lillehammer kommune. Personene har jobbet tett med planen og vært delaktig i hele eller deler av prosessen, og delaktigheten i prosjektutvalgsmøter har vært høy. Se figur 1 for oversikt over intervjuobjekter og intervjuene. Forkortede transkriberinger av alle intervjuene ligger vedlagt.

INTERVJUOBJEKT	TILHØRELSE	INTERVJUFORM	LYDOPPTAK	LENGDE
A	Lillehammer kommune	Personlig	Ja	Ca. 50 min.
B	Lillehammer kommune	Personlig	Ja	Ca. 60 min.
C	Statens vegvesen	Skype	Ja	Ca. 45 min.
D	Statens vegvesen	Skype	Ja	Ca. 45 min.

Figur 1 - Intervjuoversikt

Dokumentanalyse

En dokumentanalyse i denne oppgaven består av tolkning og analysering av empirisk data. Dataene som skal fortolkes er offentlige dokument publisert av Lillehammer kommune og Statens vegvesen. En dokumentanalyse skal belyse en teksts innhold, og det er derfor viktig å fastsette hvilken informasjon man søker slik at analysen avgrenses til relevant informasjon (Johannessen et. al.. 2011). Dokumenter i seg selv gir ingen informasjon uten en fortolkning av innholdet (Silverman, 2014) som betyr at innholdet kan fortolkes forskjellig avhengig av hvem som leser det. På bakgrunn av Silvermans (2014) utsagn kan det derfor argumenteres med at fortolkning av dokumenter ikke er objektivt. Silverman (2014) påpeker at ved en dokumentanalyse må det tas hensyn til hvem som har publisert dokumentet og på hvilket grunnlag. Altså hvorfor er dette dokumentet publisert og til hvilket formål.

For denne oppgaven er utgangspunktet for datagrunnlaget offentlige dokumenter, disse blir presentert nedenfor. En kommunedelplan er et offentlig dokument og i denne oppgaven vil store deler av informasjonen bli hentet fra kommunedelplan E6 Lillehammer, og andre dokumenter som er publisert i tråd med utarbeidelsen av denne. Det er viktig at analysen bidrar til en tolkning og sammensetting av de tilgjengelige offentlige dokumentene for å forstå hvordan og hvorfor avgjørelser har blitt fattet.

Videre følger en oversikt over de viktigste dokumentene som er analysert i denne oppgaven:

- Lillehammer kommune (2017a). *Prosess forut for sluttbehandling – kommunedelplan E6 Vingrom – Ensby.*
- Lillehammer kommune (2018a). *E6 Vingrom-Ensby Kommunedelplan med KU, Planbeskrivelse etter sluttbehandling.*
- Lillehammer kommune (2018e). *Planbestemmelser kommunedelplan for E6 Vingrom – Ensby.*
- Lillehammer kommune (2018d). *Kommunedelplan E6 Vingrom – Ensby – Sluttbehandling.*
- Statens vegvesen (2014). *E6 Vingrom- Ensby kommunedelplan. Planprogram.*
- Statens vegvesen (2017). *Temarapport lokal og regional utvikling – byutvikling. E6 Vingrom-Ensby.*

Reliabilitet

Reliabilitet omhandler hvor pålitelig et forskningsresultat er og bygger på stabilitet og kontinuitet i det som måles (Reliabilitet, 2018). Graden av kontinuitet kan enten måles ved at flere forskere undersøker det samme, eller at samme forsker gjør samme forsøk flere ganger (Hammersley, 1992, i Silverman, 2014, Kvale & Brinkmann, 2015). En viktig faktor når reliabilitet skal måles er i hvilken grad et funn i en studie er uavhengig av tilfeldige omstendigheter knyttet til forskningen (Kirk & Miller, 1986, i Silverman, 2014). Reliabiliteten måles da ut ifra hvor vidt forskningen kan reproduseres av andre. Det vil si at resultatet, tolkninger og påstander er like (Silverman, 2014). Oppgaven har analysert planmateriale, dokumenter og gjennomført intervjuer. Dette vil ikke gi et fasitsvar, men heller belyse en tendens i planprosessen. Intervjuene har kun blitt gjennomført en gang og man vil derfor ikke kunne fremlegge en konsistens i ytringer, men jeg har vurdert informantene til å være svært troverdige. Oppgaven kan ha blitt påvirket av tilfeldige omstendigheter i tilknytning til caseområdet Lillehammer, da det ikke blir gjennomført en studie på et sammenlignbart prosjekt. Oppgavens reliabilitet kan bli styrket gjennom annen forskning innenfor samme tematikk, hvor andre områder blir brukt som referanse. Man kan da i fremtiden sammenligne funn og med større sikkerhet fastslå et resultat som er gjeldende for lignende prosjekt.

Validitet

Validitet kan beskrives som å kontrollere. Oppgavens validitet kan kontrolleres ved å se på innhentet data med et kritisk blikk og undersøkelse av feilkilder. Det er viktig å ha et kritisk syn gjennom fortolkningen av materiale og fortolke materialet mest mulig objektivt slik at man motvirker en selektiv forståelse. Validering av en oppgave gjøres ikke mot slutten, men heller som en kontinuerlig del av forskningsprosessen (Kvale & Brinkmann, 2015). Den intervjubaserte delen av denne oppgaven er etterprøvable i den forstand at man kan sammenligne utsagn med offentlige dokumenter og annet materiale som er publisert i forbindelse med planarbeidet til ny E6 Lillehammer. Det er viktig at innsamlede data samsvarer for at oppgaven skal ha gyldighet i tilknytning til forskningsspørsmålet. Gjennom en systematisk gjennomgang av innsamlet data kan man se sammenhenger som styrker oppgavens validitet. Oppgaven har en høy validitet tilknyttet Lillehammer som område, men det kan diskuteres hvorvidt oppgaven vil gi et entydig svar for andre områder enn det som undersøkes.

Ekstern validitet

Den eksterne validiteten beskriver i hvilken grad oppgaven kan overføres til sammenlignbare områder. Overførbarheten beregnes ut ifra sammenligningsgraden til forklaringer, beskrivelser og tolkninger til andre områder som kan ha interesse av å undersøke det samme (Johannessen et. al., 2011). Denne oppgaven har en høy ekstern validitet og er relevant for andre områder fordi den omhandler planprosessen knyttet til store infrastrukturelle endringer. Oppgaven kan belyse både vegprosjekter og andre planleggingssituasjoner som omfatter konsekvensutredninger. Videre undersøker oppgaven hvordan planleggingsprosessen fungerer retorisk og på hvilken måte argumenter blir lagt frem og vektlagt. Som nevnt tidligere vil oppgaven i seg selv ikke kunne fastslå et resultat, men ved mer forskning på samme tematiske område vil oppgavens relevans kunne konkluderes mer sikkert.

Etiske vurderinger

Etiske avregninger i denne oppgaven er knyttet til gjennomføring av intervjuer. Det er ikke kun selve intervjusituasjonen som reiser spørsmål knyttet til etikk, men hele prosessen knyttet til intervjuer (Kvale & Brinkmann, 2015). Etiske retningslinjer for NMBU (2015) har vært gjeldene for denne oppgaven, og gjeldende lovverk har blitt fulgt og forskningsprosjektet har blitt godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). Det har vært viktig å ha en åpen dialog med intervjuobjektene under hele prosessen, hvor de har blitt tilsendt informasjonsskriv angående prosjektet og samtykkeskjema har blitt undertegnet av alle deltagere. Dette sikrer fullt innsyn for deltakere og alle som har deltatt i prosjektet har hatt mulighet til å trekke seg uten forklaring til enhver tid. Full anonymisering av intervjuobjekter har vært viktig for at eventuell sensitiv informasjon ikke skal kunne knyttes til enkeltpersoner. Slik jeg ser det har ikke denne studien håndtert sensitiv informasjon, men for ordens skyld har jeg valgt å anonymisere navn og stilling og kun offentliggjort hvilken sektor vedkommende har tilknytning til da dette har innvirkning på analysen av dataene.

Metodiske utfordringer

Denne masteroppgaven handler om et veldig stort tema. Underveis i prosessen har det vært utfordringer knyttet til avgrensning, teoretisk vinkling og problemstilling. Tidlig i prosessen var tanken å undersøke hvordan lokalsamfunnet blir ivaretatt gjennom plan ved store infrastrukturelle endringer. Dette førte oppgaven over til retorikk, argumentasjon og objektivitet i planlegging, spesielt ved utarbeidelse av analyser i tilknytning til vegutbygging. Oppgaven er innom forskjellige aspekter knyttet til nevnte temaer, og det har vært en utfordring knyttet til min egen objektivitet da mye av innholdet balanserer mellom planlegging og politikk. Intervjuene ble gjennomført i en tidlig fase av prosjektet, og spørsmålene som da ble stilt har ikke vært nøyaktige nok for å knyttes direkte opp mot forskingsspørsmålet. Dette har vært en utfordring.

KAPITTEL 2

TEORI

<i>Innledning</i>	14
<i>Retorikk i planlegging</i>	15
<i>Argumentasjon og vegutbygging</i>	17
<i>Objektivitet i planlegging</i>	18

Innledning

Dette kapitlet handler om den teoretiske tilnærmingen knyttet til oppgavens problemstilling. Teoridelen tar for seg forskjellige aspekter knyttet til planprosessen, planleggingsverktøy og hvordan planleggere forholder seg til disse. Felles for alle perspektivene er at de har en rød tråd. Tråden bunner ut i at planleggingsprosessen slik vi kjenner den i dag er ikke optimal for å skape et best mulig kunnskapsgrunnlag. Valgte teoretisk grunnlag er knyttet opp mot retorikk, argumentasjon og objektivitet, som alle er viktige faktorer ved legitimering av beslutningsgrunnlag.

Langmyhr (2000) beskriver retorikk i transportplanlegging og på hvilken måte retorikk former en realitet. Dette er en viktig faktor for gjennomføring og begrunnelse av planer. Videre argumenterer Harvey & Knox (2012) for at fremstillingen til analysearbeid ikke kun kan knyttes opp mot metoder basert på tall og figurer, men at det finnes flere faktorer som blir påvirket av store infrastrukturelle endringer. Igjen er dette viktig, spesielt med tanke på argumentasjonsperspektivet. Harvey & Knox (2012) viser videre til et begrep kalt «framing» hvor planleggere er selektive i sin utvelgelse av informasjon og argumentasjon. Begrepet velger bestemte aspekter eller ringvirkninger for å fremme et forslag til fordel for andre i planprosessen. Dette kan knyttes opp mot både objektivitet, argumentasjon og retorikk i planleggingsprosessen og planleggingsverktøy.

Ringvirkninger er også en viktig faktor ved infrastrukturelle endringer. Det skapes, for eksempel, nye attraktive areal som påvirker fremtidig atferd og arealbruk (Næss, 1998). Lian & Rønnevik (2010) beskriver hvordan ringvirkninger i transportplanlegging blir behandlet i konsekvensutredninger. Tesli et. al. (2006) argumenterer for at planlegging ikke kan være objektiv, og at et analysearbeid er mer eller mindre umulig å gjennomføre objektivt. Tesli et. al. (2006) beskriver også objektivitetsutfordringer i tilknytning til konsekvensutredninger, hvor disse blir laget etter tiltakshavers interesser eller synspunkt. Richardson (2004) knytter rasjonalitet og usikkerhet i konsekvensutredninger sammen. Rasjonalitet i planlegging defineres som en strategisk tilnærming til problemløsning (Hostovsky, 2006; Healey, 1996). Strategien baserer seg på å bruke en best mulig fremgangsmåte for å imøtekomme en forutbestemt realitet (Dalton, 1986). Fremgangsmåten beskrives som en måte å fremheve den beste løsningen basert på en vurdering av konsekvenser for ulike alternativ (Dalton, 1986). Den rasjonelle tankegangen kan ha flere potensielle tilnærminger til problemløsning og kan skape interessekonflikter, noe som gjør konsekvensutredninger særlig utfordrende med tanke på vekting av forskjellige rasjonaliteter som for eksempel forskjellig fagfokus.

Disse teoretiske tilnærmingene beskriver viktigheten av forskjellige aspekter og tilnærminger til planlegging. Som nevnt er dette bruk av argumentasjon, retorikk, objektivitet, framing og rasjonalitetssyn, noe som igjen i stor grad henger sammen med konsekvensutredninger og andre verktøy innenfor planleggingsfaget. Disse verktøyene produserer forventninger, og likevel tro, om at beslutninger kan tas basert på vitenskap, og er dermed den mest kvalifiserte og anerkjente måten. Dette er noe som også finnes i caseområdet, og oppgaven vil bruke teorien til å undersøke om de forskjellige aspekter ved utredninger knyttet til caseområdet fungerer etter intensjon.

Retorikk i planlegging

Retorikk og planlegging henger i stor grad sammen. Det synoptiske paradigme, altså det felles overordnede særregelverket, innenfor planlegging i transportsektoren anerkjenner ikke viktigheten av retorikk i planleggingen (Langmyhr, 2000). Langmyhr (2000) argumenter for at planlegging etter mål/middel prinsippet fungerer bra, men det finnes like gode argumenter for å utvide perspektivet til dette prinsippet. Mål/middel prinsippet bygger på at et mål fastsettes og man finner virkemidler for å oppnå målet best mulig eller komme nærmest mulig ønsket resultat gjennom rasjonell tankegang (Banfield, 1959). I følge Langmyhr (2000) ser man ved å sammenligne forskjellige casestudier at planleggingspraksisen er veldig verbal og retorikken former realiteten. Dette betyr at språklig overbevisning illustrerer en tenkt virkelighet. Retorikk supplerer også forståelsen av transportplanlegging og beslutningsgrunnlaget innenfor andre felt (Langmyhr, 2000).

Langmyhr (2000) proklamerer to sammenhengende trender innenfor den retoriske tilnærmingen til planlegging som kan bidra til en mulig forbedring. Det første Langmyhr (2000) nevner er at planlegging av store prosjekter innenfor transportsektoren har i større grad blitt avhengig av andre sektorer tilknyttet både forberedelse og gjennomføring av planer. Dette betyr at det må investeres mer i koordinering, forhandling og politisk begrunnelse (Langmyhr, 2000). Man kan på mange måter si at planlegging har blitt mer kompleks og det kreves mer for gjennomføring av prosjekter. Dette bygger på flere faktorer, som blant annet innebærer en mer omfattende begrunnelse og utredningspolitikk i forhold til dette. Statlige planretningslinjer som stiller krav til ønsket utvikling blir revidert jevnlig. Det samme gjelder også plan- og bygningsloven som blant annet nå stiller strengere krav til medvirkning enn tidligere. Det stilles stadig strengere krav til utredninger som for eksempel konsekvensutredninger.

Det andre Langmyhr (2000) påpeker er at transportproblematikken har utviklet seg fra å være enkel til å bli mer komplisert. Tidligere har transportplanleggingen fulgt et prinsipp som omhandler å forutse utfordringer for så å legge til rette for utfordringene (Langmyhr, 2000), dette kan være utfordringer som miljøhensyn eller trafikkavvikling. Dette prinsippet er det sådd tvil rundt fordi omfanget av problematikken er knyttet til et større transportsystem enn tidligere (Langmyhr, 2000). Ved et større transportsystem er det flere samfunnsverdier som skal fungere sammen (Langmyhr, 2000) som for eksempel økonomiske sentrum, arbeids- og bosted. På bakgrunn av dette må planmyndigheter rettferdiggjøre sin kompetanse gjennom overtalelse – retorikk (Langmyhr, 2000). Eksempel på dette er bruk av konsekvensutredninger som viser at et utbygningalternativ er bedre enn et annet. Konsekvensutredninger i denne sammenhengen blir da brukt for å legitimere en handling, i en tro om at metoden er dekkende og helhetsovergripende.

Sammenhengen mellom arealbruk og transport er stor. På den ene siden vil endringer i arealbruk føre til forandring av transport- og bevegelsesmønster, og på den andre siden kan transportsystemendringer forårsake ny arealbruk (Næss, 1998). I denne sammenhengen er det mest relevant å fremheve hvilke endringer forandring i transportsystemer kan ha. Det mest nærliggende bygger på at nye arealer blir attraktive utbyggingsområder på grunn av økt tilgjengelighet og at endringer kan påvirke transportaktiviteten ved at reisetid reduseres (Næss, 1998). Dette vil påvirke andre områder og det er ikke alltid klart hva slike endringer vil føre med seg av ringvirkninger.

Ringvirkninger i transportplanlegging er ofte omtalt som forhold som endrer seg utover forbedring av fysiske transportforhold, altså befolkningsutvikling, sysselsetting og næring. Næringen søker å øke produktiviteten og investeringer, samtidig som man på den andre siden vil unngå nedleggelse. (Lian & Rønnevik, 2010). Infrastrukturelle tiltak har ofte virkninger over en lang tidsperiode, men det finnes også kortsiktige virkninger spesielt lokalt. Et stort vegprosjekt kan være kjent tidlig, men fra planleggingsprosess til ferdig utbyggelse er tidshorizonten lang, og det er derfor mulig for aktører å planlegge eventuelle utbygginger eller investeringer i lang tid før realisering (Lian & Rønnevik, 2010). Dette vil si at det må føres en streng arealpolitikk knyttet til fremtidige vegstrekninger over lang tid for å hindre uønsket utvikling.

Retorikk i planlegging er som nevnt tidligere en viktig faktor i beslutningsfasen. Retorikken kan variere, og resultatet av benyttet retorikk kan ha både positivt og negativt fortegn. Retorikk handler i stor grad om hvordan man omtaler og presenterer fakta. Whittemore & BenDor (2018) har skrevet en artikkel som tar for seg planlegging og retorikk, spesielt i forhold

til et fenomen som kalles «framing». «Framing» er et begrep som kan beskrives som et valg av enkelte aspekter av en oppfattet virkelighet, hvor man gjør enkelte synspunktene mer fremtredende enn andre. Ved å gjøre dette fremmer man en bestemt problemstilling, årsakssammenheng, moralsk evaluering eller anbefaling (Entman, 1993). Whitemore & BenDor (2018) gjennomførte en undersøkelse som viste at planleggere bruker «framing» selektivt for å oppnå ønsket resultat innenfor temaet fortetting som var diskutert i undersøkelsen. Undersøkelsen viste også at planleggere i stor grad blir påvirket av arbeidssted når det kom til holdninger og praksis, og at dette var noe arbeidsgiverne regnet med og støttet seg på i gjennomføringen av et prosjekt. I hovedsak handler dette om å legge frem argumenter som er overtalende eller ufarliggjør et tiltak, og er tett knyttet opp mot retorikk og evnen til å overbevise gjennom best mulig fremleggelse av for eksempel en plan (Whitemore & BenDor, 2018).

Dette kan kobles opp mot utarbeidelse av konsekvensutredninger. Ved gjennomføring av en konsekvensutredning skal forhold vurderes opp imot hverandre. Tolkning av informasjon og argumentasjon i denne forbindelsen blir påvirket av involverte parter som arbeider med utredningen (Tesli et. al., 2006). Tesli et. al. (2006) sier videre at muligheten for at et eventuelt alternativ blir presentert på tiltakshavers premisser og lagt frem som det beste, om ikke eneste alternativ, i stor grad er tilstede. Oppgaven vil senere vise at «framing» av konsekvenser også var et viktig aspekt under utarbeidelsen av konsekvensutredninger for caseområdet.

Argumentasjon og vegutbygging

Vegutbygging er en omfattende prosess, og blir legitimert med lovnader som for eksempel bedre fremkommelighet, økt sikkerhet og mindre kø. I hvilken grad et vegutbyggingsprosjekt er i stand til å levere det som blir lovet, kan lettere forstås ved hensyn til engasjement i tilknytning til utbyggingen, (Harvey & Knox, 2012) altså hvilke forventinger en befolkning har. I den forbindelse må man da stille spørsmål knyttet til hva en ny veg skal gi tilbake til samfunnet, og hvilke argumenter som brukes for å skape aksept blant befolkningen. Dette innebærer altså mer enn lovnader om mindre kø, økt sikkerhet og bedre fremkommelighet. Ifølge Harvey & Knox (2012) blir vegprosjekter ofte legitimert ved hjelp av lovnader som økt mobilitet og fremtidsrettet utvikling. Argumentene er basert på tall, figurer og bilder som skaper en illusorisk fremstilling (Harvey & Knox, 2012). Tall og figurer er ikke alene dekkende for hva store infrastrukturelle inngrep vil medføre (Harvey & Knox, 2012). Latour (2010, i Harvey & Knox, 2012) sier at fakta i denne forbindelsen er produsert av politikere og andre

aktører, og er det eneste grunnlaget en befolkning har for å engasjere seg i infrastrukturelle spørsmål. På bakgrunn av dette kan man da si at argumentene som blir brukt ikke er dekkende for å gi et fullstendig bilde av mulige konsekvenser ved en slik utbygging. Dette er fordi argumentene som blir benyttet ikke er helhetsdekkende.

Objektivitet i planlegging

Ifølge norsk lovgivning skal konsekvensutredninger utarbeides av tiltakshaver og godkjennes av kommunen. Tesli et. al. (2006) stiller spørsmål om konsekvensutredninger er nøytrale og objektive nok, eller om de formidler tiltakshavers synspunkt og interesser. Objektivitet knyttet til analysearbeid er en viktig del for å skape et best mulig kunnskapsgrunnlag for avgjørelser. Ifølge Hudson et. al. (1979) er objektivitet i planlegging er en forutinntatt referanseramme. Denne referanserammen ekskluderer kvaliteter som er basert på erfaringsmessig kunnskap og subjektive forhold. Forhold som er uklare i samfunnsvitenskapen innenfor planlegging er avhengig av objektivitet og erfaring fra subjektive forhold, for et best mulig resultat (Hudson et. al., 1979). Med andre ord vil dette si at planlegging må ta hensyn til subjektive meninger for å best mulig kunne legge til rette for så objektive løsninger som mulig. Dette baserer seg på helhetsuttrykket til planleggingsprosessen, hvor man kan trekke inn medvirkning som subjektiv mening og erfaringer fra tidligere prosjekt for å fatte en avgjørelse. Problematikken i denne oppgaven er knyttet opp mot et subjektivt analysearbeid, noe som Hudson et. al. (1979) ikke nevner som referanseramme for planlegging. Subjektive meninger skal kun brukes i tilknytning til erfaring, og ikke inngå som en del av et analysearbeid hvis det erfaringsmessig ikke er grunnlag for det (Hudson et. al., 1979).

Før arbeidet med en konsekvensutredning kan begynne må det fattes en avgjørelse knyttet til flere forhold. Viktige forhold må klargjøres, som hvilke alternativ som skal utredes og hvilke utredninger som skal gjennomføres, samt modellvalg, datagrunnlag og forutsetninger (Tesli et. al., 2006). Dette er subjektive vurderinger, og skal legge grunnlaget for en fremtidig avgjørelse. Tesli et. al. (2006) vurderer denne forberedelsesfasen til å være sterkt tilknyttet holdninger og kunnskap hos involverte parter og konkluderer med at disse personene vil ha innflytelse på resultatet. Denne forberedende delen av konsekvensutredninger er ikke den eneste fasen som er utsatt for personlige holdninger og meninger. Hva som skal undersøkes og hvordan det skal gjøres er avklart i den første fasen, og rammene er derfor satt noe som vil si at undersøkelsesdelen ikke kan være objektiv (Tesli et. al., 2006).

Tesli et. al. (2006) påpeker at det finnes mange momenter knyttet til usikkerheten rundt konsekvensutredninger, og at disse bygger på subjektive vurderinger som kan føre til

partiskhet. En annen viktig faktor knyttet til konsekvensutredninger er at beslutninger kan fattes på mangelfull eller gal informasjon, og den demokratiske innflytelsen kan bli hindret på grunn av dette (Tesli et. al., 2006). Det demokratiske hinderet er i stor grad knyttet opp mot informasjonssvikt, hvor verdifull informasjon ikke blir presentert, både bevisst og at informasjonssinnehaver ikke vet at informasjonen kan være verdifull (Tesli et. al., 2006). Dette vil hindre en eventuell diskusjon knyttet til temaet. Tesli et. al. (2006) påpeker at objektive konsekvensutredninger «er så godt som uoppnåelige» (Tesli et. al., 2006: 81), men bedre kommunikasjon og åpenhet vil være et betydelig fremskritt for diskusjonen. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at konsekvensutredning som verktøy blir brukt for å ramme inn og argumentere for at en prosess er objektiv i forhandlingsprosessen, men prosessen selv er ikke objektiv. Dette samsvarer med begrepet beskrevet ovenfor, «framing», hvor planleggere eller andre aktører selektivt velger argumentasjon og bruker sin kunnskap til å fremme et ønsket forslag og forsvare prosessen ved hjelp av konsekvensutredninger.

Denne måten å behandle konsekvensutredninger på er vanlig i de aller fleste Europeiske land, med unntak av Danmark (Tesli et. al., 2006). Den danske modellen har flyttet utredningsansvaret til regionale myndigheter, men det er fortsatt utbygger som belastes økonomisk (Tesli et. al., 2006). Denne modellen skaper en annen rollefordeling hvor utredningen kan bli mer objektiv og åpen (Tesli et. al., 2006), og problematikk knyttet til subjektive beslutninger og partiskhet kan bli mindre. Tanken bak denne modellen er at en uavhengig statlig part gjennomfører prosessen, slik at de som arbeider med utredningen ikke må forholde seg til press fra tiltakshaver (Tesli et. al., 2006). Ved å benytte denne modellen kan eventuelle interessekonflikter unngås, og analysearbeidet vil bli mer objektivt. På den andre siden kan også de ansatte ved utredningsmyndigheten være under press, for eksempel politisk press, slik at objektiviteten blir svekket.

Planleggere jobber med forskjellige rasjonaliteter og virkelighetsoppfatninger, og har liten mulighet til å tolke og forstå dette fordi metodene som benyttes ikke har tatt høyde for ulike rasjonalitetstanker (Richardson, 2004). Med andre ord vil dette si at planleggingsverktøy ikke har tatt høyde for forskjellige holdninger og meninger, og det vil derfor føre til interessekonflikt på ulike nivå. Forskjellige holdninger og meninger ligger i menneskets natur, og det er umulig å unngå manipulative handlinger i tilknytning til dette (Wood, 1998, i Richardson, 2004). Manipulative handlinger i denne sammenhengen kan være ting som å fremme egen etikk, eller manøvrering for å skape fordeler eller makt til egen nytte (Wood, 1998, i Richardson, 2004). En av studiene til Richardson (2004) viser at det er en stor misforståelse knyttet til den rasjonelle prosessen når normative formål undersøkes.

Richardson (2004) sier videre at rasjonalitet skapes av sterke interesser og planleggere må til stadighet forholde seg til vurderinger knyttet til moral og etikk, som gjennomsyrrer den daglige praksisen til planleggingsfaget. Forventninger knyttet til utredninger er med på å skape usikkerhet for personer involvert i planarbeid (Richardson, 2004). Disse kan føle seg forbigått fordi en utredning ikke lever opp til en praktisk forventning (Richardson, 2004). Dette gjelder spesielt for deler av utredningene hvor det er stor spenning mellom forskjellige fagområder eller politisk syn, og skuffelsen kan knyttes til prosessen eller utfallet av den (Richardson, 2004).

Richardson (2004) argumenterer med at disse alternative tilnærmingene til rasjonalitet er en reaksjon på svakheter ved verktøyene benyttet i planlegging. På bakgrunn av dette bør planleggere som utviklere av samfunnet, vektlegge tanken bak hvilken rasjonalitet som mest hensiktsmessig underbygger og former praksisen (Richardson, 2004).

Kunnskap kun kan være delvis og individuell dømmekraft er en viktig faktor for evnen til å skille mellom bra og dårlig – dette er et spørsmål om verdier (Campell, 2002). En handling er ikke verdiløs, (Campell, 2002), og derfor kan ikke tilbakeholdelse, manipulering eller annen form for informasjonssvikt være verdiløs fordi det er en handling. Det må tas hensyn til den naturlige kjernen og hvilke etiske verdier prosessen søker å fremheve (Richardson, 2004).

Den teoretiske utviklingen har mye å lære fra planleggingspraksis og teorien er relevant i praksisen (Richardson, 2004). Planleggingspraksis bør teste teori for å se om den er relevant i gjennomføringen av for eksempel konsekvensutredninger (Richardson, 2004). Dette betyr ikke nødvendigvis at teorien har rett når den gjør utredninger eller annet planleggingsarbeid lettere, men når den hjelper med kritisk tankegang (Richardson, 2004).

KAPITTEL 3

PLANLEGGINGSVERKTØY OG RETNINGSLINJER

<i>Innledning</i>	22
<i>Lovverk og retningslinjer</i>	22
<i>Plan- og bygningsloven</i>	22
<i>Statlige planretningslinjer</i>	23
<i>Nasjonal Transportplan 2018 - 2029</i>	24
<i>Oppsummering/tilknytning til oppgaven</i>	25
<i>Utredning- og analysearbeid</i>	25
<i>Konsekvensutredninger i Norge</i>	26
<i>Social impact assesment (SIA)</i>	28
<i>Risiko- og Sårbarhetsanalyse (ROS)</i>	31

Innledning

Dette kapittelet tar for seg rammeverket til planleggingsverktøy i forbindelse med utarbeiding av en plan, herunder konsekvensutredninger. Bakgrunnen for dette bygger på oppgavens problemstilling hvor det undersøkes hvordan planleggingsverktøy blir brukt for å legitimere beslutninger. Det er derfor hensiktsmessig å beskrive det konseptuelle rammeverket for konsekvensutredninger. Kapittelet vil også gå gjennom de viktigste retningslinjene innenfor planlegging, herunder plan- og bygningsloven, statlige planretningslinjer og nasjonal transportplan. Dette er for å underbygge hvilke nasjonale målsettinger som ligger til grunn for avgjørelser.

Lovverk og retningslinjer

Plan- og bygningsloven (PBL), Nasjonal transportplan (NTP) og Statlige planretningslinjer (SPR) er alle føringer som forteller planleggere noe om hvordan planarbeid skal gjennomføres og hvilke målsettinger som vektlegges. Dette vil ikke beskrives i detalj, men oppgaven vil belyse noen av de viktigste punktene for å sette et konseptuelt rammeverk for hvordan planprosessen skal gjennomføres og hvilke retningslinjer som skal følges.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gir et formelt grunnlag for planlegging i transportsektoren. Planer i denne sammenhenger blir utarbeidet som kommunedelplaner eller regionale planer, men kan også utarbeides som deler av planene (Harvold & Tesli, 2013). Plan- og bygningsloven § 1-1 om lovens formål sier at «*loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*». Loven legger til grunn noen prinsipper for planlegging og setter rammeverket for hvordan planprosessen skal gjennomføres jf. PBL §§ 1-1, 1-2, 1-4 og 3,1. Planlegging skal være demokratisk, helhetlig, desentralisert og informasjonssikring er her viktig (Hansen & Aarsæther, 2018). Medvirkning i prosessen og også en viktig del for å sikre at alle berørte parter kan delta i planprosessen og komme med sine innspill (Hansen & Aarsæther, 2018).

Hansen & Aarsæther (2018) sier at plan- og bygningsloven er i kontinuerlig endring, men det finnes prinsipper som ikke endres. Et hovedprinsipp i PBL av 2008 er at utvikling «*skal skje gjennom, eller i samsvar med, overordnede kommunale og regionale planer*» (Hansen & Aarsæther, 2018). Dette vil da si at det skal legges demokratiske prinsipper til grunn – medvirkning, høringer og innsigelsesmuligheter. Loven legger da til grunn at enkelttiltak ikke

skal godkjennes eller igangsettes uten forankring i disse prinsippene som eksempelvis overordnede regionale planer (Hansen & Aarsæther, 2018).

Utarbeidelse av planer innenfor samferdselssektoren bruker som regel kommunedelplan som planform, og Statens vegvesen kan etter PBL § 3-7 overta planansvaret og prosessen, men de kan på den andre siden ikke vedta en plan (Harvold & Tesli, 2013). Vedtaket må skje i et kommunestyre. Planen for ny E6 Lillehammer ble utarbeidet av Statens vegvesen, hvor kommunen da i denne sammenhengen benyttet PBL § 3-7. Dette blir gjennomgått grundigere i kapittel 4.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) legger føringer for planleggingen, og ønsker med retningslinjene å effektivisere planprosessen knyttet til denne tematikken. Retningslinjene forsøker å gjøre samarbeid mellom offentlige instanser og utbyggere mer effektivt og sikre god utvikling. Retningslinjene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) sier at planlegging av arealbruk og transportsystem skal legge til rette for ressursutnyttelse på en samfunnsøkonomisk måte, samtidig som det skal fokuseres på trafikkikkerhet og trafikkavvikling. Føringerne peker også på bærekraftig utvikling av byer og tettsteder som en viktig del av planleggingen, og det skal samtidig planlegges for verdiskaping, utvikling av næringsliv og helse- miljø- og livskvalitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Kompakt byutvikling skal etter retningslinjene være i fokus og transportsystemet bør legge til rette for dette, slik at transportbehovet reduseres og miljøvennlige alternativer til transport lettere kan implementeres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) påpeker også gjennom retningslinjene at planleggingen av transportsystem skal innebære en alternativvurdering, hvor konsekvenser for miljø og samfunn blir diskutert og satt opp imot hverandre, basert på samfunnsøkonomiske konsekvenser. Avslutningsvis i planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) står det at det bør vurderes om statlige planvirkemidler eller statlig plan skal implementeres for særlig viktige samferdselstiltak, da for å fremme en raskere og mer effektiv planprosess.

Nasjonal Transportplan 2018 - 2029

Nasjonal transportplan 2018-2029 (Samferdselsdepartementet, 2016-2017) viser til et overordnet mål i transportpolitikken som er: «*Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet*». Dette målet setter rammeverket for transportutvikling frem mot 2050. Nasjonal transportplan viser til viktigheten av transportsystemet og at det har stor påvirkning på både næringsliv og befolkning (Samferdselsdepartementet, 2016-2017). Planen peker på god mobilitet som en viktig faktor for menneskers mulighet til å velge bosted, tilgang til arbeidsplasser og mulighet for andre aktiviteter som styrker livskvalitet (Samferdselsdepartementet, 2016-2017). Det fremheves også at næringslivets konkurransekraft er nært tilknyttet transportsystemets kvalitet (Samferdselsdepartementet, 2016-2017). Konsekvensutredninger er også nevnt som en viktig del av beslutningsgrunnlaget og hvordan utredningene gir en økonomisk oversikt med tanke på prioritering av prosjekter (Samferdselsdepartementet, 2016-2017). Nasjonal transportplan 2018-2029 (Samferdselsdepartementet, 2016-2017) har i tillegg til hovedmålet tre utdypende mål:

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

(Samferdselsdepartementet, 2016-2017)

Oppsummering/tilknytning til oppgaven

Nevnte nasjonale retningslinjer og lovverk setter rammeverket for planleggingsprosessen og hvordan den skal gjennomføres. Plan- og bygningsloven legger som sagt grunnlaget for gjennomføringen av planprosesser. Dette innebærer blant annet at prosessen skal samsvare med andre overordnede planer som legger føringer for måloppnåelse. Føringer som ligger til grunn skaper et argumentasjonsgrunnlag for forskjellige aktører, og det kan også åpne for egne tolkninger knyttet til måloppnåelsen. Hvordan man da forholder seg objektiv til gitte føringer kan være en utfordring.

De statlige planretningslinjene ønsker å effektivisere prosessen gjennom økt samarbeid. Det samfunnsøkonomiske aspektet blir vektlagt, spesielt med tanke på alternativvurderinger knyttet til samferdselsprosjekter. Dette er også et spørsmål om tolkning og vurdering, noe som kan variere stort avhengig av hvilke rasjonaliteter enkeltpersoner vektet. Retningslinjene fremmer også bruken av PBL § 3-7 som en måte å effektivisere planprosessen.

Nasjonal transportplan 2018 – 2029 legger også et rammeverk for fremtidig utvikling i samferdselssektoren. Målene for transportplanen er et sikkert, miljøvennlig system som fremmer verdiskaping. Dette baserer seg på god mobilitet og befolkningens evne til å velge bo- og arbeidssted. Dette er vurderinger som må tas, og konsekvensutredninger blir fremhevet som spesielt viktige for en økonomisk oversikt over en potensiell utbygging, og gir en pekepinn over hvilke prosjekter som skal prioriteres. Dette er alle utredninger og vurderinger som omhandler argumentasjonens makt, og rasjonaliteters bestridelse.

Utredning- og analysearbeid

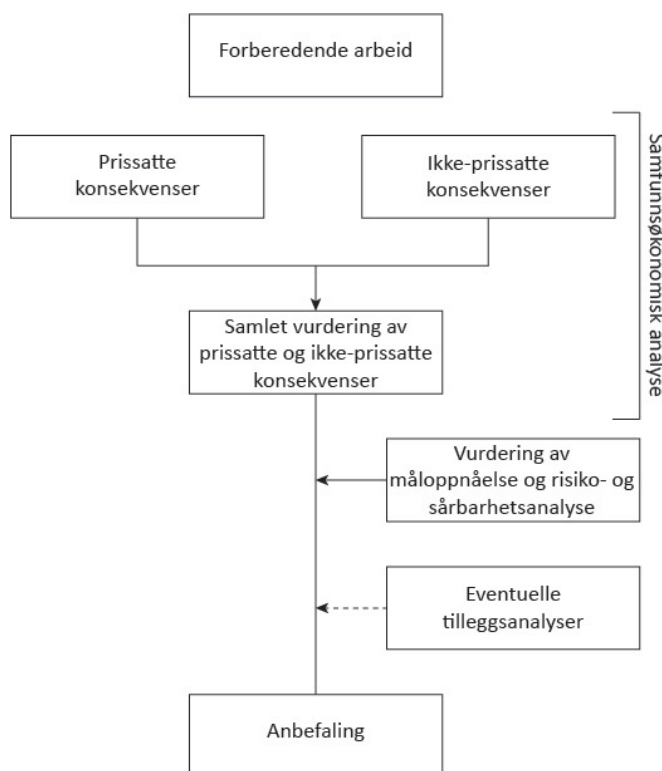
Konsekvensutredninger (KU) er et kartleggingsverktøy som skal belyse hvilke konsekvenser et tiltak eller plan kan ha. Planleggingsverktøy blir brukt til å innhente ny informasjon i en planprosess, og metodene er et resultat av forskning, ikke planlegging (Børrud & Grønning, i Aarsæther et. al., 2018). I norsk sammenheng er konsekvensutredninger definert innenfor plan- og bygningsloven og ifølge *Forskrift om konsekvensutredninger (2017) §1* skal konsekvensutredninger sikre at både miljø og samfunnshensyn blir ivaretatt under forberedelsen av planer og tiltak.

En konsekvensutredning skal bruke tilgjengelig informasjon, og innhente manglende informasjon dersom det ikke er tilstrekkelig informasjon tilknyttet viktige forhold som skal utredes. Konsekvensutredningene skal beskrive eventuelle konsekvenser et tiltak kan medføre og belyse planens gjennomførbarhet (Statens vegvesen, 2018b). Forslagsstiller, altså den som fremmer forslaget skal utarbeide konsekvensutredninger, planforslag og dekke

de eventuelle kostnadene knyttet til denne prosessen. Forslagsstiller er også ansvarlig for at opplysninger som blir oppgitt er etterprøvbare og riktige. I lovgivningen er miljø og samfunn samlet under konsekvensutredninger, noe den teoretiske tilnærmingen deler opp i to deler; «Environmental impact assessment» og «Social impact assesment». Direkte oversatt er dette «Miljøkonsekvensanalyse» og «Sosial konsekvensanalyse». Denne oppgaven vil se på konsekvensutredninger generelt og sosiale konsekvensutredninger (SIA) spesielt. Dette er for å beskrive hvilke krefter som ligger til grunn under avgjørelser og hvordan argumenter blir begrunnet gjennom plan. En annen viktig del av utarbeidingen av konsekvensutredninger er hvordan aktører forholder seg til arbeidet. Dette kan kobles til spørsmål om objektivitet, retorikk og argumentasjon. Det er også en faktor som omhandler forskjellige rasjonaliteter og konflikten mellom disse. Konsekvensutredninger er en stor del av kommunedelplan for ny E6 Lillehammer, noe oppgaven kommer tilbake til.

Konsekvensutredninger i norsk sammenheng

I følge plan- og bygningsloven § 14-2 skal konsekvensutredninger benyttes ved prosjekter som kan påvirke miljø og samfunn vesentlig. Herunder også vegutbygging, og det skal redegjøres for ulike alternative vegstrekninger. Håndbok V712 – *konsekvensanalyser*



Figur 2 - Konsept for konsekvensutredning (Statens vegvesen, 2018b)

(Statens vegvesen, 2018b) beskriver Statens vegvesens metode for hvordan konsekvensutredninger skal gjennomføres. Håndboken skisserer et konsept med hovedgrep gjennom en konsekvensanalyse. Som det fremkommer av figur 2 starter arbeidet med en forberedende fase, hvor dagens situasjon og potensielle utfordringer kartlegges. Dette er viktig for å forstå hva planen skal oppnå (Statens vegvesen, 2018b). Etter den forberedende fasen kommer en fase hvor prissatte og ikke-prissatte konsekvenser utredes. De prissatte konsekvensene er konsekvenser som kan måles i kroner og handler i stor grad om kostnad knyttet til

et traséalternativ satt opp mot samfunnsøkonomiske endringer. De ikke-prissatte

konsekvensene innebærer endringer som ikke kan regnes om til kroner, og er delt inn i fem faglige temaer: *landskapsbilde, friluftsliv/by- og bygdeliv, naturmangfold, kulturarv, og naturressurser* (Statens vegvesen, 2018b).

Når både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser er gjort rede for sammenlignes disse. Denne sammenligningen innebærer både negative og positive konsekvenser for ulike traséalternativer, og disse blir rangert (Statens vegvesen, 2018b). Sammenstillingen er ikke en anbefaling. Når alternativene er utredet og sammenstilt, er det viktig å ta et skritt tilbake å se på måloppnåelsen og vurdere denne. Denne drøftingen skal bygge på konsekvensutredningene og kunne redegjøres for (Statens vegvesen, 2018b). Med eventuelle tilleggsanalyser menes analyser som ikke omfatter det som tidligere har blitt gjort rede for. Netto ringvirkninger er her aktuelt å utrede. Netto ringvirkninger er potensiell påvirkning av for eksempel arbeidsmarked og eiendomsmarked som benytter transportmarkedet og kan ha store konsekvenser med både positivt og negativt fortegn (Statens vegvesen, 2018b).

Til slutt i metoden er anbefalingen. Alternativet som anbefales bør ta utgangspunkt i analysen som er gjennomført, men det kan finnes andre hensyn som gjør at det mest samfunnsøkonomiske alternativet ikke anbefales og det må gjøres rede for og være etterprøvbart (Statens vegvesen, 2018b).

Social impact assesment (SIA)

Social impact assesment kan beskrives som konsekvenser for en populasjon som følge av handlinger fra enten offentlig eller privat sektor. Dette er handlinger som endrer en befolknings levemåte og kan omhandle hvor vi jobber, bor, hvordan vi forholder oss til hverandre og hvordan vi organiserer oss. Begrepet handler også om kulturelle konsekvenser. (Interorganizational Committee on Guidelines and Principles, 1994). Dette innebærer for eksempel endringer i normer, verdier og overbevisning. SIA er en prosess som skal håndtere sosiale utfordringer knyttet til utvikling (Esteves et. al., 2012).

En viktig del bak teorien til SIA er forståelsen av fremtidig atferd basert på informert gjetning, både når det gjelder individuelle aktører og virksomheter (Barrow, 2000). På samme måte kan man si at teorien bak SIA handler om å utforske fremtidig atferd. Når man undersøker fremtidig atferd ser man på følgende punkt:

1. *Aktørers tidligere atferd*
2. *Deres preferanser*
3. *Deres resurser*
4. *Deres begrensninger*
5. *Hvilke valg de har for handling*
6. *Deres fremtidige atferd*

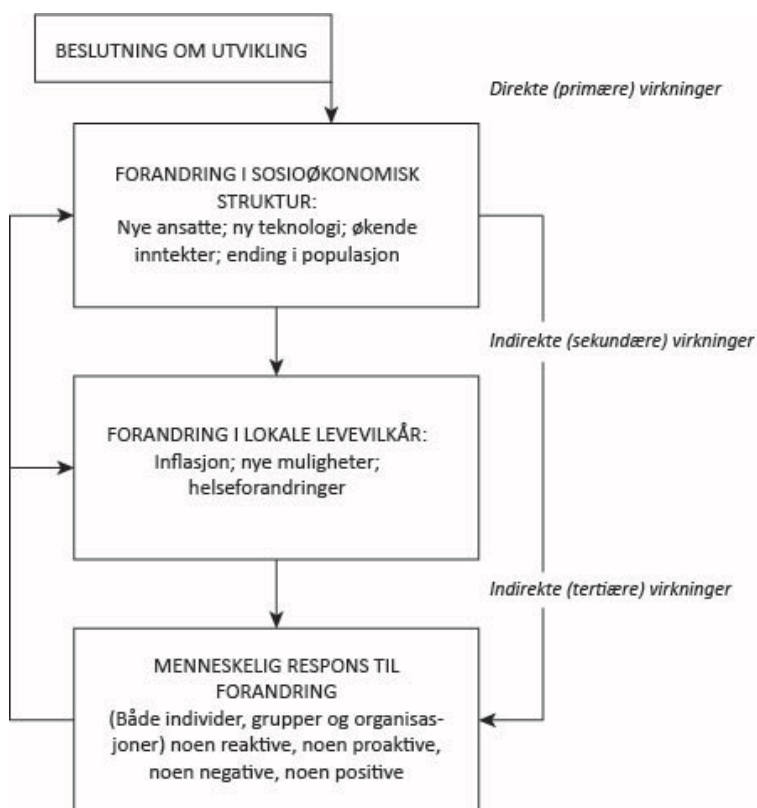
(Barrow, 2000).

SIA har som mål å bidra til sosial virkningsstyring og legger opp til medvirkning i planleggingsfasen. Det er vanlig å tilrettelegge for medvirkning ved å informere befolkningen for å øke forståelsen for prosjektet slik at interessen stiger. Dette innebærer å identifisere interesser og bekymringer som igjen fører til større forståelse for hvordan SIA skal benyttes og hvor fokuset skal ligge. (Barrow, 2000). SIA har ofte som mål å adoptere helhetlig, sektorovergripende (comprehensive planning) og integrativ planlegging (Barrow, 2000).

SIA omhandler som regel flerfasede studier knyttet til en enkeltsak, men kan også være mer komplekst i form av at flere enkeltsaker knyttes sammen. En enkeltsak vil ofte omhandle en evaluering av en fremtidig sosial konsekvens knyttet til et tiltak som skal gjennomføres (Becker, 2003). Tiltaket kan omhandle alt fra fysiske endringer som etablering av ny veg, økonomiske endringer som for eksempel skatteøkning, til lansering av en ny teknologi (Esteves et. al., 2012, Becker, 2003). I saker som dette kan forskjellige faser identifiseres og SIA skal øke forståelsen av forandring og hvordan man skal forholde seg til endringen (Esteves et. al., 2012). Ved et enkelttiltak som i denne sammenhengen er utbygging av ny vegstrekning kan vi identifisere faser som politisk og teknisk forberedelse, altså

kommunedelplan og reguleringsplan, videre er det en anleggsfase hvor tiltaket skal etableres og til slutt har vi vedlikeholdsfasen. Hver fase krever ifølge teorien en konsekvensutredning som igjen skal forbedre forståelsen til endringen og gi informasjon om hvordan endringen kan håndteres. Dette skiller seg fra den norske modellen, hvor konsekvensutredningene blir utarbeidet i forkant av en plan og gjenbrukes ved senere stadier. En likhet som finnes er at det gjennom en norsk modell gjerne utredes videre på enkelte områder før en reguleringsplan blir vedtatt. Dette er for å belyse spesielt usikre konsekvenser.

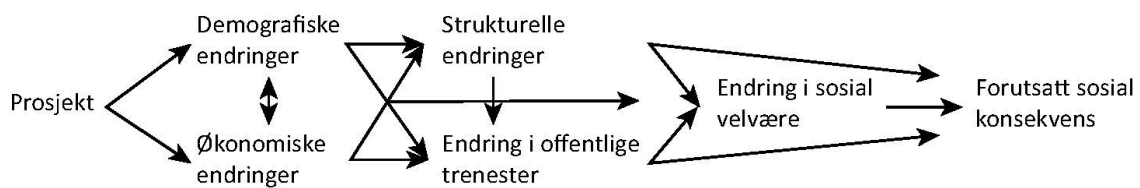
Planleggere eller andre som arbeider med konsekvensutredning bruker den første fasen til å utforske hvilke konsekvenser fase 1 har for fase 2 og 3, fase 2 kan også brukes til å identifisere konsekvenser for fase 3 (Becker, 2003). Hvis det finnes sammenlignbare prosjekter er dette et godt utgangspunkt for informasjon og erfaringer for et best mulig resultat. Man kan da formulere en hypotese knyttet til sosiale konsekvenser for vegutbygging og fremtidig bruk. Hvis man ser likheter mellom forskjellige prosjekter kan det etableres en teori på bakgrunn av dette som igjen kan identifisere fremtidige sosiale konsekvenser ved nye prosjekter og man kan da anta at fremtidige sosiale konsekvenser for et tilsvarende prosjekt vil være delvis likt eller delvis forskjellig (Becker, 2003).



Figur 3 - Konseptuelt rammeverk for SIA (Kalinska (1981) i Barrow, 2000) tegnet på nytt og oversatt

Denne figuren beskriver det konseptuelle rammeverket for SIA. Det finnes mange varianter av konseptet, men alle inneholder elementene vist i figur 3. (Becker, 2003). Ved anvendelse av SIA bør fokuset ligge på å finne passende kombinasjoner av modellen for det enkelte tiltaket eller stadiet man undersøker (Becker, 2003). Rekkefølgen på de forskjellige forandringene varierer etter prosjekt, men felles er at de starter med en beslutning om utvikling. Dette rammeverket beskriver omfanget i SIA og alle forandringer vil ha en påvirkning på andre felt.

For å forklare hvordan teorien bak SIA forutser en konsekvens basert på informert gjetning, er figur 4 forklarende. Figuren er en simplifisering av en generalisert SIA modell som viser prosessen i praksis og hvordan informert gjetning kan si noe om fremtidig atferd. Ved prosjektstart vil man da utforske demokratiske og økonomiske endringer som skjer ved gjennomføring, og disse påvirker hverandre. Derfra undersøkes endringer i struktur og offentlige tjenester. Disse vil igjen føre til en forandring i sosial velvære og man kan på bakgrunn av dette fastslå en potensiell sosial konsekvens. Som det fremgår av figuren påvirker mange av disse faktorene hverandre og viser at slike utredninger kan være kompliserte.



Figur 4 - Forenklet generalisert SIA-modell (Barrow, 2000) tegnet på nytt og oversatt

Risiko- og Sårbarhetsanalyse (ROS)

En ROS-analyse er et verktøy som skal bidra til å bevisstgjøre hva en eventuell utbygging «kan medføre av fare og selvpåført risiko» (Børrud & Grønning, i Aarsæther et. al., 2018:321). Dette er spesielt viktig i områder som er utsatt for naturfarer som flom og skred. ROS-analysen skal i dette tilfellet synliggjøre økt eller redusert risiko som følge av nevnte farer. Analysen skal også synliggjøre risiko ved forskjellige alternativer, slik at en best mulig beslutning kan tas når det kommer til valg av for eksempel trasé. En ROS-analyse skal også illustrere hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere risiko. (Statens Vegvesen, 2018b).

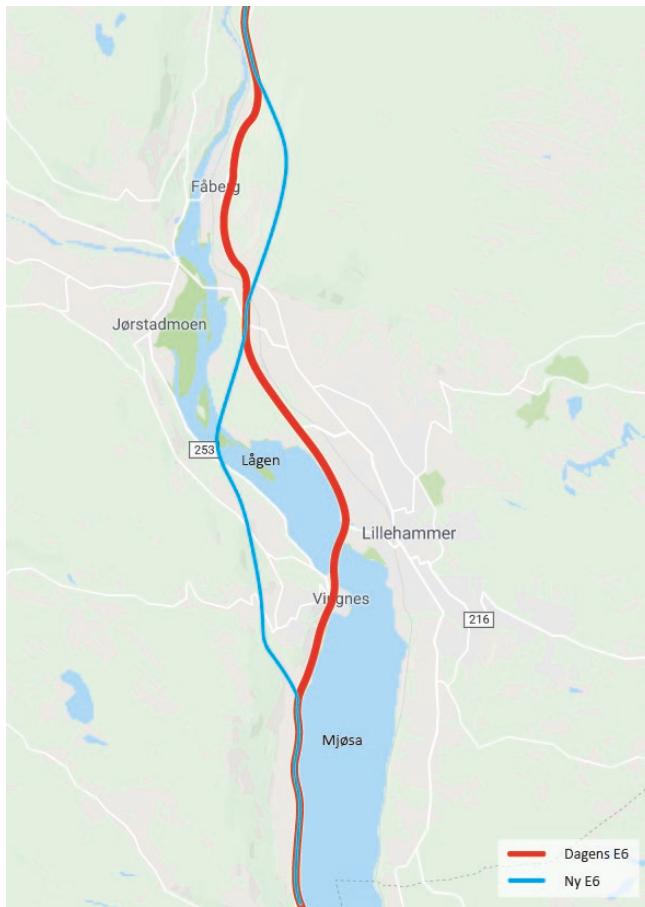
Plan- og bygningsloven § 4-3 omtaler ROS-analyser og loven sier eksplisitt at «Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse». Loven er tydelig på at alle eventuelle risiko- og sårbarhetsforhold skal analyseres, såfremt disse har betydning for utbyggingsarealet slik det fremstår før utvikling, og eventuelle forhold som endres etter tiltak (Pbl. § 4-3 andre punktum). Områder i en plan som er vurdert til å være utsatt for risiko skal etter loven (Pbl. § 4-3 tredje punktum) markeres i planen. Planmyndigheten skal etter dette vurdere eventuelle risikoer og kan forby en utbygging hvis det vurderes at tiltaket kan medføre skade eller tap (Pbl. § 4-3 fjerde punktum).

KAPITTEL 4

NY E6 LILLEHAMMER

<i>Innledning</i>	34
<i>Kommunedelplan E6 Lillehammer</i>	35
<i>Verdier og interesser i området</i>	35
<i>Konsekvensutredning</i>	35
<i>Avbøtende tiltak</i>	38
<i>Planbestemmelser</i>	38
<i>Planleggingsprosessen</i>	39
<i>Planprogram</i>	39
1. Gangs høring	40
2. Gangs høring	40
<i>Mekling og sluttbehandling</i>	41
<i>Alternativer og delstrekninger</i>	41
<i>Oppsummering</i>	43

Innledning



Figur 5 - Oversiktskart Lillehammer (Google maps, 2019)

Lillehammer kommune har i samarbeid med Statens vegvesen utarbeidet en kommunedelplan for etablering av ny E6 som strekker seg fra Vingrom i sør til Ensby i nord, forbi Lillehammer (se figur 5). Som det fremkommer av kartet er dagens E6 markert i rødt, og vedtatt ny E6 er markert i blått. Bakgrunnen for utarbeidelse av kommunedelplanen er at dagens E6 forbi Lillehammer ikke er tilfredsstillende når det kommer til sikkerhet og fremkommelighet (Lillehammer kommune, 2018a). Kommunedelplanen sier at dagens trafikk er til hinder både for utvikling av næringslivet i og utenfor regionen og for reisende. Planen peker også på betydelige miljøskader for nærliggende boligområder til dagens E6, hovedsakelig

i form av trafikkstøy (Lillehammer kommune, 2018a). Planen er omfattende og inneholder veldig mye informasjon. Denne oppgaven vil trekke frem innhold som kan besvare oppgavens forskingsspørsmål, og kommuneplanen vil derfor ikke bli gjennomgått i sin helhet.

Kommunedelplan E6 Lillehammer

Verdier og interesser i området

Det finnes mange verdier og interesser som er omtalt i kommunedelplanen og de fleste omhandler friluftsliv og naturreservat (Lillehammer kommune, 2018a). En interessant del av kapittelet som omhandler verdier og interesser i området er avsnittet som heter «Byen møter vannet». Der beskriver planen et privat utbyggingskonsept som er lokalisert i Lillehammer sentrum mot vannet, og kommunen fastslår at dette konseptet skal videreutvikles uavhengig av planen for ny E6 (Lillehammer kommune, 2018a). Intervjuobjekt B omtaler strandsonen i Lillehammer som en viktig del for byutvikling. Dette var også noe av argumentasjonen for å velge et alternativ som ikke gikk igjennom Lillehammer (forkortet transkribering, 2019b). Videre kan dette sees på som motstridende argumentasjon, hvor man snakker om viktigheten av strandsonen, samtidig som man skal utvikle et konsept uavhengig av planen som kan være avgjørende for å realisere konseptet.

Konsekvensutredning

Konsekvensutredningene for denne planen er utrettet med de føringer som ble lagt til grunn i planprogrammet (2014) for kommunedelplanen (Lillehammer kommune, 2018a). Konsekvensutredningene i vedtatt kommunedelplan er basert på temarapporter som var en del av første gangs offentlig ettersyn (Forkortet transkribering, 2019a). Sammenstilling av resultater, presentasjon og metode er basert på Statens vegvesens håndbok V712 – *Konsekvensanalyser* (Statens vegvesen, 2018b) og metodikken for konsekvensutredningene er også hentet fra den (Lillehammer kommune, 2018a). Lillehammer kommune var delaktige i konsekvensutredningsprosessen og mente utredningene var tilfredsstillende i henhold til konsekvensutredningsmetodikk (Forkortet transkribering, 2019a).

Konsekvensutredningene i kommunedelplanen har kun forholdt seg til konsekvenser for direkte påvirkede områder for hver enkelt delstrekning (Lillehammer kommune, 2018a), noe som vil si at det ikke er utredet for konsekvenser utover nærliggende områder til ny veg (Toftdahl et. al., 2017). Alternativene som er utredet er alle sammenlignet med et 0-alternativ. 0-alternativet er dagens veg uten endring, medberegnet en forventet utvikling i området (Lillehammer kommune, 2018a). Tidsperspektivet på analysene er i planen satt til 40 år (Lillehammer kommune, 2018a).

Kommunedelplanen (Lillehammer kommune, 2018a) har gjennomgått en grundig analyse av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser, og 0-alternativet kommer best ut samfunnsøkonomisk både med tanke på prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Ifølge

intervjuobjekt D (Forkortet transkribering, 2019d) er ikke dette unormalt, da eventuelle utbygginger vil ha en større samfunnsøkonomisk kostnad enn hva det vil koste samfunnet å ikke bygge ut. Intervjuobjektet sier videre at det er mange vegprosjekter i Norge som ikke ville blitt bygget hvis den samfunnsøkonomiske modellen måtte være positiv (Forkortet transkribering, 2019d).

Under kapittelet om konsekvensutredning i kommunedelplanen for ny E6 er det et eget delkapittel som omtaler «*Lokal og regional utvikling (byutvikling)*». I dette kapittelet presenteres en egen temarapport utarbeidet av Asplan Viak etter bestilling fra Statens vegvesen. Engasjementet ble gitt Asplan Viak gjennom en konkurranse og det ble definert hva som skulle være med i utredningen (Forkortet transkribering, 2019d). Den skulle inneholde en kommunedelplan med konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, samt spesifiserte konsekvensutredninger utover standard KU-tema (Forkortet transkribering, 2019d).

Konsekvensutredningene er utarbeidet etter de fem overordnede temaene i Statens vegvesens håndbok om konsekvensanalyser. Delkapittelet som omhandler «*Lokal og regional utvikling (byutvikling)*» (Lillehammer kommune, 2018a) kommer i tillegg til de overordnede temaene og er ikke med i en vurdering av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser (Lillehammer kommune, 2018a). Dette er presentert i et delkapittel som omhandler «*øvrige konsekvenser*» (Lillehammer kommune, 2018a).

Prosjekter i denne størrelsesarten utvikler seg mye over tid og det var nødvendig med tilleggsanalyser underveis i prosessen (Forkortet transkribering, 2019d). Det var intern uenighet i Statens vegvesen knyttet til konklusjonen, spesielt i forhold til om vegen skulle plasseres på øst- eller vestsiden av Lågen, og hvilken påvirkning dette ville ha for byens utvikling på forskjellige områder (Forkortet transkribering, 2019d). Ifølge intervjuobjekt D kan det diskuteres om rapporten fra Asplan Viak gir et godt svar, noe intervjuobjektet ikke kan fastslå (Forkortet transkribering, 2019d).

«*Temarapport lokal og regional utvikling – byutvikling*» (Statens vegvesen, 2017) fra Asplan Viak har ingen klar konklusjon, men veier vestalternativet tyngst. Den nevnte interne diskusjonen i vegvesenet førte imidlertid til et tilleggsnotat som er mer balansert med tanke på øst/vest alternativet (Forkortet transkribering, 2019d). Notatet har fokus på mål for prosjektet knyttet opp til ulike tema (Statens vegvesen, 2018a). Dette notatet ble oversendt Lillehammer kommune av Statens vegvesen hvor de ba om at notatet skulle inngå som en del av planmaterialet i tillegg til temarapporten fra Asplan Viak (Statens vegvesen, 2018a). Notatet er en oppsummering av konsekvenser for både øst- og vestalternativet (Statens

vegvesen, 2018c). Tilleggsnotatet fremstår som noe unormalt, men tematikken knyttet til byutvikling er et vanskelig tema og det kan være utfordrende å trekke klare konklusjoner (Forkortet transkribering, 2019d).

Intervjuobjekt C som jobbet med by og tettstedsutvikling, brukte analysearbeidet Asplan Viak produserte på bestilling av Statens vegvesen. Intervjuobjektet påpeker at analyser og utredninger i denne rapporten inneholdt en blanding av analyser og muligheter, noe som ble diskutert i arbeidsgruppen (Forkortet transkribering, 2019c). Analysearbeidet viste muligheter for fremtidig arealbruk fremfor å vise konsekvenser av arealbruken ved veiomlegging (Forkortet transkribering, 2019c). Eksempler på dette kan knyttes til kapittel tre «*vurderinger byutviklingstema*» i temarapporten. Her beskrives flere tematiske tilnærminger og felles for alle tematikker er oppbygningen av argumentasjonen. Hvert tema blir beskrevet innenfor tre spørsmål; «*Hvordan påvirkes [...], Hvilke muligheter [...] og Hvilke begrensninger [...]*» (Statens vegvesen, 2017). Dette gjenspeiler hva intervjuobjekt C sier om at rapporten inneholdt en blanding av analyser og muligheter og at den viste muligheter for fremtidig arealbruk fremfor å vise konsekvenser av arealbruken ved veiomlegging.

Utredningene i delkapittelet i kommunedelplanen for ny E6 fastslår at det i et byutviklingsperspektiv finnes negative og positive konsekvenser ved etablering av ny E6 forbi Lillehammer (Lillehammer kommune, 2018a). Det blir trukket frem argumenter som økt mobilitet med bil, redusert reisetid og en styrking av regionen som helhet som «*gjør det lettere å bo og jobbe i et større område*» (Lillehammer kommune, 2018a). Dette strider mot Lillehammer kommunes visjon om en 10-minuttersby hvor målet er at flere skal gå, sykle eller benytte kollektive løsninger (Lillehammer kommune, 2018a). Kommunedelplanen (Lillehammer kommune, 2018a) beskriver også hvordan enkelte næringsområder kan bli påvirket negativt ved flytting av E6, men argumenterer for at det på sikt kan gi større muligheter for områder tilknyttet vannet og bysentrum, som er i tråd med visjonen om en kompakt 10-minuttersby. Dette er et eksempel på muligheter fremfor konsekvens.

Vista Analyse utarbeidet en frittstående vurdering av lokale virkinger tilknyttet de ulike traséalternativene på bestilling av Lillehammer kommune. Denne rapporten fastslo at valg av trasé ville ha mindre påvirkning på næringsutvikling enn hvilket tilbud som finnes i Lillehammer. Faktorer som tilpasning til markedet og samlokalisering er viktigere med tanke på utvikling (Toftdahl et. al., 2017). Trasévalget vil altså ikke være avgjørende for fremtidig næringsutvikling, såfremt markedet og tilbudet i Lillehammer tilpasser seg utviklingen. Videre sier utredningen at arbeidet ikke er tilstrekkelig for å kunne slutte konklusjoner, men heller gi en relevant indikasjon til senere vurdering av trasévalg (Toftdahl et. al., 2017).

Avbøtende tiltak

Planen nevner en rekke avbøtende tiltak og kort oppsummert er tematikken knyttet til ivaretagelse av naturmangfold, estetiske prinsipper som siktlinjer og slake fyllinger, støyskjerming og ny utforming av dagens E6 (Lillehammer kommune, 2018a). Både intervjuobjekt A og B sier at avbøtende tiltak for dagens E6 var en viktig del av diskusjonen, da med tanke på nedgradering av veien slik at den kan benyttes til andre formål og på sikt være en del av et nytt utviklingsområde for Lillehammer (Forkortet transkribering, 2019 a og b). Det nevnes ikke avbøtende tiltak som dirkete kan overføres til byutvikling annet enn omprogrammering av dagens E6.

Planbestemmelser

Planbestemmelsene for kommunedelplanen viser til forhold som skal belyses videre i reguleringsarbeidet. Det fremkommer av planbestemmelsene at det skal utarbeides en rekke konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser før en eventuell detaljreguleringsplan skal ut på offentlig ettersyn (Lillehammer kommune, 2018e). Dokumentet legger tydelig vekt på vegutbyggingen, noe som er forventet da det handler om planbestemmelser for den nye vegstrekningen. Dokumentet nevner ikke utredninger i tilknytning til Lillehammer by og det nevnes ikke at en eventuell ny vegstrekning kan påvirke forskjellige faktorer tilknyttet Lillehammer sentrum. Det som derimot nevnes er knyttet opp mot miljøkvalitet, forhold rundt anleggsfasen, støy, håndtering av overvann og overflatevann, friluftsområder og viktig økologisk vegetasjon (Lillehammer kommune, 2018e).

Planleggingsprosessen

Planprogram

I oktober 2014 ble planprogrammet fastsatt og Lillehammer kommune benyttet seg av plan- og bygningsloven § 3-7 som sier at «Etter nærmere avtale mellom partene kan statlig eller regional myndighet helt eller delvis overta de oppgavene planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag». Ifølge intervjuobjekt A som har vært delaktig i planprosessen og er i tilknytning til Lillehammer kommune, ville ikke politikerne i Lillehammer ha en aktiv rolle i planarbeidet (Forkortet transkribering A, 2019). Det var samtidig et sterkt ønske fra Statens vegvesen at de skulle ha planansvaret (Forkortet transkribering A, 2019). Denne avgjørelsen er også i tråd med nevnte Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) som sier at statlig plan skal implementeres for særlig viktige samferdselstiltak, da for å fremme en raskere og mer effektiv planprosess. Bakgrunnen for gjennomgangen av planleggingsprosessen er for å tydeliggjøre de forskjellige fasene for bedre å kunne knytte utfordringer tilknyttet konsekvensutredningene gjennom prosessen. Det er derfor viktig å ha en forståelse for hvordan tidsforløpet til planen har utløpt seg. Planprogrammet for ny E6 Lillehammer formulerte målsetninger for utvikling av ny E6. Nasjonale og regionale overordnede planer er lagt til grunn for målsetningene: (Statens vegvesen, 2014).

- *Bedre transportkvalitet og regularitet: Ingen kapasitetsproblemer i høgtrafikkperioder.*
 - *E6 skal inngå i et funksjonelt vegsystem ved Lillehammer by*
 - *Reduksjon i antall trafikkulykker: Ingen møteulykker.*
 - *Planlegging av ny E6 samordnes med ATP-prosessen og bør være tilpasset en ønsket byutvikling for Lillehammer.*
 - *Redusere miljølemper langs E6:*
 - *Støysituasjonen ved boligbebyggelse langs E6 skal ikke overskride grenseverdier i henhold til T-1442.*
 - *Grunnvannsreservoar som drikkevannskilde skal ikke ha tilførsel av forurensing fra veg.*
 - *Inngrep i naturreservatet skal gjøres mest mulig skånsomt og oppveies ved kompensierende og avbøtende tiltak.*
 - *Det skal tas hensyn til viktige friluft- og naturområder langs Mjøsa og Lågen slik at de kan utvikles videre og framstå som attraktive rekreasjonsområder.*
 - *Ved utbygging av E6 skal det også legges vekt på å bidra til forbedret g/s forbindelser mellom boligområder og sentrum.*
- (Statens vegvesen, 2014).

1. Gangs høring

Når det kom til spørsmålet om hvem som skulle gjennomføre den praktiske utleggelsen av kommunedelplanen til offentlig ettersyn ble det vedtatt av Formannskapet i Lillehammer kommune at Statens vegvesen skulle få delegert myndighet til det (Lillehammer kommune, 2017a og b). Lillehammer kommune begrunnet dette med et ønske om rask fremdrift (Lillehammer kommune, 2017a og b) og påpekte at arbeidet er nært knyttet til pågående arbeid med revisjon av Byplanen og kommuneplanens arealdel (Lillehammer kommune, 2017b). Dette er noe intervjuobjekt B, som har vært delaktig i planprosessen og er i tilknytning til Lillehammer kommune, også bekrefter men påpeker at det var tilfeldig at disse prosessene ble kjørt samtidig (Forkortet transkribering B, 2019). Hovedgrunnen til et ønske om rask behandling bygger som nevnt på andre planrevisjoner, og for at fremdriften skulle opprettholdes var det avgjørende å få avklart fremtidige næringsarealer for Lillehammer kommune (Lillehammer kommune, 2017b). I denne prosessen ble kommunen oppdatert jevnlig om fremdrift og status, og samarbeidet mellom Statens vegvesen og Lillehammer kommune ble oppfattet som god (Lillehammer kommune, 2017b). Etter høringen ble det registrert i underkant av 160 høringsuttalelser og merknader fra blant annet; Fylkesmannen i Oppland, Statens vegvesen, NVE, Direktoratet for mineralforvaltning og Hamar biskop / Hamar bispedømmeråd (Lillehammer kommune, 2018b).

2. Gangs høring

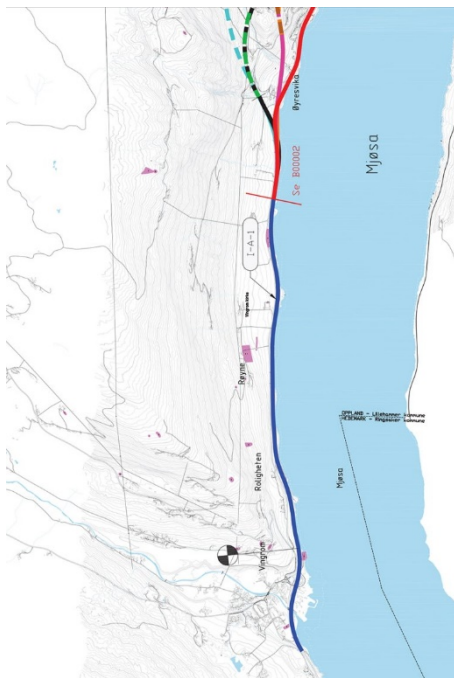
Kommunestyret i Lillehammer kommune vedtok 08.02.2018 at planen skulle legges ut for ny offentlig høring og at kommunen skulle gjennomføre høringen, dette var for å imøtekomme innsende innsigelser og var begrunnelsen for en ny offentlig høring (Lillehammer kommune, 2018b). Det ble anbefalt av Rådmannen at ved en eventuell ny offentlig høring skulle den fremlegges med kun ett traséalternativ og koordineres med forslag til *kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for det sentrale byområdet* (Lillehammer kommune, 2017a). På bakgrunn av dette tok kommunen som nevnt ansvaret for planprosessen, i all hovedsak for å samkjøre nevnte planer (Lillehammer kommuner, 2017a). Det ble valgt et traséalternativ vest for Lågen, og dette ble lagt ut til offentlig ettersyn (Lillehammer kommune, 2018b). Ifølge intervjuobjekt A fikk Lillehammer kommune kontroll over prosessen ved å ta over planansvaret, og derav vektlagt sine interesser i videre arbeid (Forkortet transkribering A, 2019). I etterkant av denne høringsrunden ble det fremmet innsigelser fra Fylkesmannen, Statens vegvesen, NVE og Oppland fylkeskommune (Lillehammer kommune, 2018d).

Mekling og sluttbehandling

Den 7. juni 2018 ble kommunedelplan for E6 Vingrom – Ensby godkjent i Lillehammer kommunestyre (Lillehammer kommune, 2018d). Før godkjenning var det et meklingsmøte mellom Lillehammer kommune, Øyer kommune, NVE, Nye Veier AS, Oppland fylkeskommune, fylkesmannen i Oppland og Statens vegvesen (Lillehammer kommune, 2018c). Ifølge intervjuobjekt A var det viktig for kommunen å få et resultat i meklingsmøtet siden kommunestyret skulle sluttbehandle planen bare noen dager etter møtet og dermed kunne de risikere å forsinke prosessen til etter sommeren (Forkortet transkribering A, 2019). Intervjuobjektet forteller videre at de kom til enighet, men at alle måtte gi slipp på noe, og for kommunens del var det viktigste å få med «1-3 *Rekkefølgekrav*» og «1-6 *Miljøkvalitet - kompensere tiltak på dagens E6*» i planbestemmelsene som er nevnt tidligere (Forkortet transkribering A, 2019). Vedtaket legger vekt på avbøtende tiltak som skaper god tilgjengelighet mellom Lillehammer sentrum, og at myke trafikanter og støyutsatt bebyggelse blir godt ivaretatt gjennom planen (Lillehammer kommune, 2018d).

Alternativer og delstrekninger

Gjennom hele prosessen har det vært mange alternativer til vegstrekning. Planprogrammet vedtatt oktober 2014 delte opp ny E6 i tre delstrekninger, som igjen hadde flere alternativer. Gjennom planprogrammet ble det vedtatt å utrede enkelte av alternativene ytterligere før endelig vedtak skulle fattes (Lillehammer kommune, 2018a). Disse vil her bli presentert kort, sammen med endelig planvedtak.

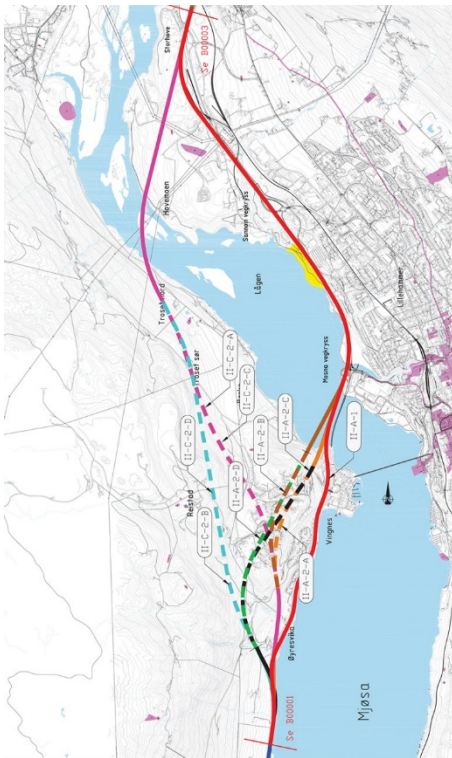


Figur 6 - Delstrekning 1 (Statens vegvesen, 2018d)

Delstrekning 1 Vingrom – Øyresvika

I-A-1 Utvikling av eksisterende veg
(Lillehammer kommune, 2018a).

Forslaget innebærer å utvide eksisterende veg med to nye felt (Statens vegvesen, 2018d). Endelig planvedtak for delstrekning 1 er I-A-1 (Lillehammer kommune, 2018a) som er markert i blått.



Figur 7 - Delstrekning 2 (Statens vegvesen, 2018d)

Delstrekning 2 Øyresvika – Storhove

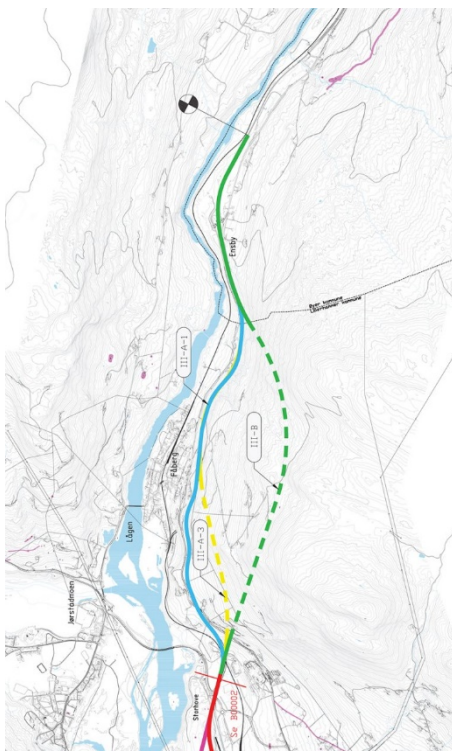
II-A-1 Utvikling langs eksisterende veg

II-A-2 Østsidealternativ med tunnel under Vingnes

II-C-1 Vestsidealternativ med tunnel under Vingnes

II-C-2 Med lang tunnel under Vingnes frem til Traaseth (Lillehammer kommune, 2018a).

På denne delstrekningen er det to hovedprinsipper for ny E6, østkorridor (II-A) og vestkorridor (II-C) (Statens vegvesen, 2018d). Innenfor de forskjellige prinsippene finnes det alternative løsninger der bruk av tunnel eller dagløsning er hovedforskjellen. Variabler innenfor disse finnes også og det er da snakk om hvor tunnelinnslag skal plasseres. Endelig planvedtak for delstrekning 2 er alternativ II-C-2-B (Lillehammer kommune, 2018a) som i kartet er markert med fargen turkis.



Figur 8 - Delstrekning 3 (Statens vegvesen, 2018d)

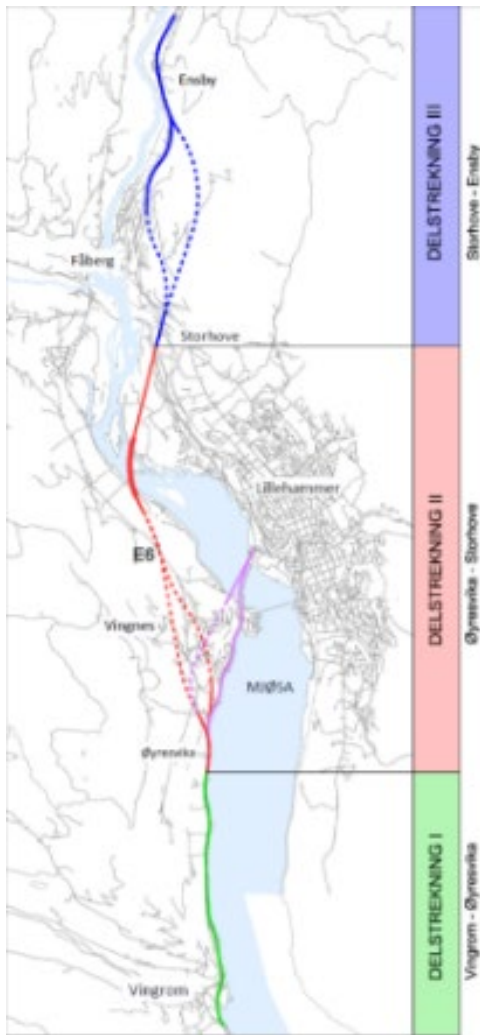
Delstrekning 3 Storhove – Ensby

III-A-1 Utvikling langs dagens veg

III-A-3 Kort toløps tunnel forbi Fåberg

III-B Lang toløpstunnel (Lillehammer kommune, 2018a).

Delstrekning 3 har tre forskjellige løsninger; dagløsning langs hele strekningen, tunnel med dagløsning og lang tunnel. Endelig planvedtak for delstrekning 3 er alternativ III-B (Lillehammer kommune, 2018a) som er markert i grønt.



Planvedtak

Endelig planvedtak er som nevnt følgende trasé; I-A-1 + II-C-2-B + III-B (Lillehammer kommune, 2018a) som vist i figur 9, og innsigelser, innspill og høringsuttalelser ligger til grunn for avgjørelsen (Lillehammer kommune, 2018a). Trasévalget har i stor grad basert seg på om ny E6 skal ligge på øst- eller vestsiden av Lågen, og intervjuobjekt B vektlegger viktigheten av strandsonen i tilknytning til Lillehammer by, og byutvikling for Lillehammer sentrum som en av hovedgrunnene til at nevnte trasé ble valgt (Forkortet transkribering B, 2019).

Figur 9 - Planvedtak (Statens vegvesen, 2018d)

Oppsummering

Kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer er en omfattende plan og interesser tilknyttet utbyggingen handler i stor grad om tilgjengeligheten til vannet for Lillehammer by. Strandsonen er viktig for fremtidig utvikling langs dagens E6 og det finnes private initiativ knyttet til dette.

Konsekvensutredningene for planen er utarbeidet i tråd med planprogrammet fra 2014. Utredningene i vedtatt plan har fulgt prosessen hele veien og er i tråd med Statens vegvesens håndbok V712. Utredningene ble gjennomført av Asplan Viak på bestilling av Statens vegvesen. Lillehammer kommune var delaktige i prosessen og synes utredningene har vært tilfredsstillende metodisk. Utredningene har forholdt seg til konsekvenser som direkte blir påvirket av tiltaket. Analysearbeidet til Asplan Viak inneholder en blanding av konsekvenser og muligheter for fremtidig arealbruk. Utredningene peker på flere utfordringer, og i delkapittelet om lokal og regional utvikling står det at tiltaket styrker regionen og legger til

rette for større avstand mellom bosted og arbeidsplass. Dette strider mot Lillehammers mål om en kompakt 10-minuttersby, som baserer seg på gange, sykling og kollektive løsninger.

Planen legger vekt på avbøtende tiltak for naturmangfold, estetiske prinsipper og støyskjerming. Det har vært tillagt spesiell oppmerksomhet til dagens E6, og fremtidig nedgradering av denne for å inkludere disse arealene i fremtidig utvikling. Planen viser derimot ikke direkte til byutvikling i Lillehammer annet enn omprogrammering av dagens E6. Planbestemmelsene er tydelige på at det skal utredes videre før en eventuell detaljregulering skal på offentlig ettersyn. Utredelsene inkluderer både konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser. Utredelsesarbeidet er knyttet opp mot miljøkvaliteter, anleggsfasen, støy, mm.

Proessen har forløpt seg over nesten fire år og da planprogrammet ble fastsatt i 2014 ble plan- og bygningsloven §3-7 benyttet og Statens vegvesen skulle dermed utarbeide planforslaget. Det var et politisk ønske i Lillehammer å ikke ha en aktiv rolle i planarbeidet samtidig som Statens vegvesen ville ha ansvaret. Da planen ble lagt ut på offentlig høring første gang fikk Statens vegvesen delegert myndighet til det, og kommunen begrunnet avgjørelsen med et ønske om rask fremdrift. Bakgrunnen for ønsket om rask fremdrift var knyttet til pågående arbeid med revidering av Byplanen og kommuneplanens arealdel. Disse prosessene ble kjørt samtidig ved en tilfeldighet.

Planen ble lagt ut på ny offentlig høring på bakgrunn av en rekke innsigelser. Denne gangen tok Lillehammer kommune over høringen og planen. Planen ble da lagt ut med et hovedalternativ på vestsiden av Lågen. Bakgrunnen for at Lillehammer kommune nå ville ta over planansvaret var for å samkjøre nevnte planer som skulle revideres. Lillehammer kommune fikk da kontroll på planprosessen og kunne dermed vektlegge sine interesser ved videre arbeid. Det ble i slutfasen gjennomført et meklingsmøte med involverte aktører. Kommunestyret i Lillehammer skulle behandle planen noen dager etter møtet, så det var viktig å få et resultat slik at prosessen ikke skulle risikere å bli forsinket. Partene kom til enighet og planen ble vedtatt.

Gjennom hele prosessen har det vært mange potensielle trasévalg. Strekningen ble delt opp i tre delstrekninger hvor det ble utredet forskjellige løsninger. Endelig planvedtak er strekning I-A-1 + II-C-2-B + III-B. Beslutningsprosessen har i stor grad basert seg på om vegen skal ligge på øst- eller vestsiden av Lågen. En av hovedgrunnene til at vestalternativet ble vedtatt er økt tilgjengelighet til strandsonen i Lillehammer og potensiell utvikling i Lillehammer sentrum som følge av dette.

KAPITTEL 5

DISKUSJON

<i>Innledning</i>	46
<i>Vurdering av teori og empiri</i>	46
<i>Miljø- og samfunnsfokus</i>	47
<i>Konsekvensutredninger som argumentasjon</i>	48
<i>SIA i konsekvensutredningene</i>	50
<i>Forhandling og verdisetting</i>	52
<i>Teoretiske aspekter</i>	52
<i>Retorikk og argumentasjon</i>	52
<i>Objektivitet</i>	56

Innledning

Kapittelet vil belyse ulike deler av teorien, i sammenheng med det empiriske grunnlaget for å besvare oppgavens forskningsspørsmål. Diskusjonen vil undersøke om det teoretiske grunnlaget stemmer overens med arbeidet gjort i forbindelse med kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer. Planprosessen og verktøy i tilknytning med denne vil bli vektlagt og knyttet opp mot de teoretiske tilnærmingene. Diskusjonen vil også illustrere sammenhengen mellom de forskjellige teoretiske aspektene knyttet til legitimeringsgrunnlaget ved planprosesser generelt. Dette er en teoretisk diskusjon som er uavhengig av kommunedelplanen for Lillehammer, men er gjeldende for planleggingsprosesser generelt.

Vurdering av teori og empiri

Den teoretiske tilnærmingen til oppgaven bygger på retorikk, argumentasjon, objektivitet og «framing» i forbindelse med planleggingsprosessen og bruk av planleggingsverktøy. De teoretiske tilnærmingene beskriver hvordan planleggingsprosessen og planleggingsverktøy har utfordringer med tanke på legitimering av prosjekter. Intensjonen til planleggingsverktøy, som for eksempel konsekvensutredninger er god, men teorien viser at objektivitet kan være et utfordrende aspekt. Teorien fungerer godt for å illustrere hvordan planlegging kan bli påvirket av individuelle holdninger og politisk tilhørighet. Teorien viser ikke til noen løsning, men belyser tematikken innenfor sine områder og bevisstgjør problematikken. De teoretiske tilnærmingene har en stor tilhørighet til hverandre og er derfor relevante innenfor flere segmenter i planprosessen.

Empirien i denne oppgaven er basert på tilgjengelige plandokumenter i tilknytning til ny E6 forbi Lillehammer og intervju av nøkkelpersoner i tilknytning til planen. Empirien gir ikke et tydelig svar på alle aspekter teorien griper om. Utfordringen med dette er knyttet til interne diskusjoner og politisk behandling. Det har derfor vært vanskelig å vite hele bakgrunnen for avgjørelser, men kommunedelplanen i seg selv gir et inntrykk av hva som har blitt diskutert. Intervjuobjektene har til dels supplert med informasjon som ikke finnes i plandokumentene, men da intervjuene ble gjennomført i en tidlig fase har nok ikke spørsmålene som ble stilt vært presise nok for å få et best mulig datagrunnlag. Dette er en svakhet ved oppgaven. Dokumentanalysen har vært den viktigste kilden til informasjon, og er den mest relevante empirien i oppgaven.

Miljø- og samfunnsfokus i kommunedelplanen

Oppgaven har gjennomgått kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer og tilhørende dokumenter. Dokumentanalysen viser at arbeidet med kommunedelplanen samsvarer med de retningslinjer som er gjeldende for utarbeidelse av kommunedelplaner. Planprogrammet ble vedtatt i oktober 2014 og Statens vegvesen fikk planansvaret med hjemmel i plan- og bygningsloven § 3-7. Intervjuobjektene i denne oppgaven er entydige på punktet om bruk av denne paragrafen og sier at det var et sterkt ønske både fra Statens vegvesen og Lillehammer kommune. Planprogrammets målsettinger ga føringer for videre arbeid og disse gjenspeiles i plandokumentene.

Kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer sier innledningsvis at bakgrunnen for planarbeidet bygger på at dagens trafikk er til hinder både for utvikling av næringslivet i og utenfor regionen og for reisende. Planen peker også på betydelige miljøskader for nærliggende boligområder til dagens E6, da i hovedsak i form av støy på grunn av den store trafikken (Lillehammer kommune, 2018a). Det er også poengtert at rushtidsperioder på dagens E6 skaper dårlig fremkommelighet for trafikanter. Når dette ligger til grunn er det da hensiktsmessig å se på hvordan arbeidet med planen har vektet forholdet mellom miljø- og samfunnshensyn fordi begge er en del av bakgrunnen for prosjektet.

Da planprogrammet ble vedtatt i 2014 ble det fastsatt en rekke målsetninger som er vist i sin helhet i kapittel 4. Målsetningene kan deles opp i tre kategorier, *trafikksikkerhet og kapasitet*, *miljøhensyn*, og *samfunnsutviklingshensyn*. Målsetningene som omhandler miljøhensyn er presise og har tydelige mål. Disse er formulert med uttrykk som: «skal ikke», «skal gjøres» og «skal tas hensyn til». Målsetningene innenfor samfunnsutvikling er upresise og åpne for tolkning. Disse er fremstilt med uttrykk som: «bør tilpasses», «vektlegge og bidra til». Dette skaper en skjev vektning av målsettinger og på bakgrunn av dette kan det argumenteres for at planprogrammets målsetninger vektlegger miljøhensyn til fordel for samfunnsutvikling. Det kan da konkluderes med at fokuset i tidlig fase hovedsakelig ligger på miljø, men samfunnshensyn er en del av målsettingene.

Planprogrammet er en forberedende fase og Tesli et. al. (2006) vurderer denne til å være sterkt tilknyttet holdninger og kunnskap hos involverte parter og konkluderer med at disse personene vil ha innflytelse på resultatet. Dette betyr at målsetningene fra planprogrammet setter rammeverket for prosessens videre gang og spesielt ved hvilke hensyn konsekvensutredningene skal ta basert på involverte parters mening. Konsekvensutredninger i denne sammenhengen kan derfor ikke være objektive fordi hva som skal undersøkes og hvordan det skal gjøres allerede er avklart (Tesli et. al., 2006).

Konsekvensutredninger som argumentasjon

I denne oppgaven argumenterer jeg for at planleggingsverktøy i forbindelse med infrastrukturelle endringer blir brukt for å legitimere avgjørelser. Konsekvensutredninger er en vesentlig del av argumentasjonen da utredningene skal belyse faktorer som blir påvirket av endringen. Utredningene skal dekke både miljø og samfunn, slik at en best mulig avgjørelse kan fattes. Konsekvensutredninger er avhengig av informasjon og hvis informasjonen ikke finnes må den innhentes, spesielt ved særlig viktige forhold. Den som stiller forslaget skal utarbeide konsekvensutredningene, noe som i denne sammenhengen har vært Statens vegvesen.

Som det fremkommer av konsekvensutredningene i kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer, har utredningene kun forholdt seg til direkte påvirkede områder i tilknytning til vegen. Det kan argumenteres for at dette ikke er tilstrekkelig, da en så stor infrastrukturell endring medfører ringvirkninger utover direkte berørte arealer (Lian & Rønnevik, 2010). Ved en omlegging som dette vil det skapes nye attraktive areal, både på grunn av økt tilgjengelighet til enkelte områder og endring i reisevaner. Samtidig som økt attraktivitet skaper nye muligheter for utbygging, endres også balansen i samfunnet og dette kan potensielt føre til en endring i sentrumsstrukturen hvor næring og detaljhandel etablerer seg på nye områder. Dette er nevnt i konsekvensutredningene for kommunedelplanen, men ikke tillagt noe særlig vekt annet enn at fremtidig arealbruk må være streng for å forhindre byspredning. Dette vil si at planen legger til rette for byspredning gjennom økt mobilitet, men at det ikke vil skje hvis arealpolitikken er streng i fremtiden. Premisset som ligger til grunn er utenfor kommunedelplanens kontroll og argumentasjonen bygger kun på en antakelse om fremtidig politisk vilje.

Poenget med konsekvensutredninger er å presentere et helhetlig bilde på eventuelle endringer som vil føre til konflikt eller uønsket utvikling i fremtiden (Statens vegvesen, 2018b). Arealpolitikken kan endre seg og det kan da være vanskelig å si om det er en uønsket handling i fremtiden eller ikke. Etter mitt syn er det mulig fremtidig byspredning er uunngåelig ved en utvidelse av vegnettet, men det bør komme tydelig frem i konsekvensutredningene og ikke sette byspredning og politisk vilje mot spredningen som et premiss for suksess.

En annen viktig del av konsekvensutredninger er hvordan aktører forholder seg til arbeidet som utføres og dette kan knyttes tett opp mot objektivitet og argumentasjon. Det er mange faktorer som spiller inn og det er mange hensyn som må tas. Dette kan skape interessekonflikter og intervjuobjekt D sier i denne sammenhengen at *«du må gjøre et valg, altså hva skal legges vekt på i en sammenheng»* (Forkortet transkribering, 2019d). Dette betyr

at det finnes rom i planleggingssystemet for å konsekvent tilsidesette potensielle konsekvenser hvis det i en sammenheng er forsvarlig å vektlegge noe annet.

På bakgrunn av den informasjonen som blir presentert gjennom konsekvensutredninger skal det fattes et politisk vedtak. Det er da viktig at politiske beslutningstakere har all tilgjengelig informasjon slik at de kan sette løsninger opp mot hverandre og fatte en politisk beslutning på et best mulig informasjonsgrunnlag. Argumenter som baseres på antagelser er svake argument og beslutningstakere blir da satt i en situasjon hvor de må fatte en beslutning på en antagelse av fremtidig politikk noe som ingen med sikkerhet kan vite utfallet av.

Før en konsekvensutredning kan igangsettes er det allerede tatt beslutninger uavhengig av konsekvenser. Disse avgjørelsene handler om hvilke områder som skal utredes, hvordan de skal utredes og i hvilket omfang. I denne sammenhengen er det planbestemmelsene som setter disse premissene. Tesli et. al. (2006) beskriver hvordan holdninger og meninger hos enkeltindivider setter premissene for konsekvensutredninger og at de dermed ikke kan være objektive, både med tanke på hva som skal utredes og hvordan det skal gjøres. Videre når utredningene igangsettes har det i dette tilfellet blitt gjort en ny vurdering av Statens vegvesen i forhold til hvilke aspekter som skal inngå i utredningene. Dette ble gjort i forbindelse med bestillingen Statens vegvesen ga til Asplan Viak som skulle utarbeide konsekvensutredningene. Bestillingen i sin helhet innebar en kommunedelplan med konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven med noen spesifiserte utredninger i tillegg til standardiserte konsekvensutredningstema (Forkortet transkribering, 2019d). Vurderingen som ble tatt av Statens vegvesen er dekkende i forhold til de krav som stilles gjennom lovverk, men samtidig tar de utgangspunkt i planprogrammets målsettinger og kan derfor ikke være objektive slik Tesli et. al. (2006) påpeker.

Som intervjuobjekt C påpekte inneholdt analysene i konsekvensutredningen en blanding av analyser og muligheter. Analysearbeidet viste muligheter for fremtidig arealbruk, ikke konsekvenser av arealbruken ved vegomlegging. Dette er en svakhet ved konsekvensutredningene da de ikke belyser de potensielt negative sidene, men heller argumenterer for en fremtidig bruk. Dette kan sammenlignes med bruken av «framing» som ble beskrevet i kapittel 2, hvor man istedenfor å belyse en problematikk vinkler informasjonsbildet til noe positivt. Det har også likhetstrekk med Tesli et. al. (2006) beskrivelse av hvordan holdninger og meninger hos enkeltindivider setter premissene for utredningen, og dermed ikke er objektive. Dette kan være tilfeldig i den form at de som

gjennomfører arbeidet anser muligheter som en konsekvens, men muligheter skal utarbeides senere i en prosess, ikke under konsekvensanalysene.

Den norske modellen for konsekvensutredninger er som nevnt delt opp i fem overordnede temaer. *Landskapsbilde, friluftsliv/by- og bygdeliv, naturmangfold, kulturarv, og naturressurser* (Statens vegvesen, 2018b). Fire av temaene omhandler natur og miljø, mens det kun er et som tar for seg det sosiale aspektet, nemlig «*friluftsliv/by- og bygdeliv*». Kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer har i tillegg til disse hovedtemaene et punkt som heter «*byutvikling*» som er et sammendrag av rapporten fra Asplan Viak (Statens vegvesen, 2017). Konsekvensutredningene generelt innenfor de nevnte fem temaene har en overvekt av tematikk tilknyttet miljø og natur. Det kan da argumenteres for at det sosiale aspektet tilknyttet konsekvensutredninger ikke blir tillagt særlig vekt, i hvert fall ikke i forhold til miljø- og naturaspektet. Argumentasjonen brukt i forbindelse med sosiale konsekvensutredninger er overfladisk og generell og argumentasjonen blir bygget opp rundt løfter om bedre fremkommelighet for befolkningen. Dette er nok et eksempel på bruk av «*framing*» og Tesli et. al. (2006) sin argumentasjon om enkeltindividets holdninger og meninger som former konsekvensutredningen.

SIA i konsekvensutredningene for kommunedelplanen

SIA er som nevnt konsekvensutredninger innenfor det sosiale aspektet og kan knyttes til byutvikling. Utredningene forsøker å belyse handlinger som endrer levemåte, som for eksempel hvor arbeidsplasser blir etablert eller bosted. En av de viktigste elementene til SIA er hvorvidt fremtidig atferd kan forutsees basert på informert gjetting. Som nevnt finnes det flere faktorer som må tas i betraktning når fremtidig atferd skal utforskes. Dagens atferd er utgangspunktet og adferden defineres av hvilke preferanser, ressurser og begrensninger befolkningen har. Videre må det undersøkes hvilke alternative valg en befolkning har innenfor sitt handlingsrom. Ved å undersøke dette kan man gi en antagelse av fremtidig adferd hos en befolkning (Barrow, 2000).

De sosiale konsekvensutredningene i kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer er i stor grad knyttet til temarapporten om lokal- og regional utvikling. Temarapporten gir en vurdering av forskjellige aspekter og stiller tre konsekvente spørsmål for hvert tema: «*Hvordan påvirkes [...], Hvilke muligheter [...] og Hvilke begrensninger [...]*» (Statens vegvesen, 2017). Dette er delvis i samsvar med den teoretiske tilnærmingen til SIA, foruten alternative valg en befolkning har for handling. I følge intervjuobjekt C viste temarapporten om lokal- og regional utvikling muligheter for fremtidig arealbruk fremfor konsekvenser av arealbruket i tilknytning til veien (Forkortet transkribering, 2019c). Asplan Viak, som utarbeidet temarapporten ble

kritisert internt i Statens vegvesen for å vektlegge muligheter fremfor konsekvenser i utredningen (Forkortet transkribering, 2019c og d). På bakgrunn av dette ble det utarbeidet et tilleggsnotat til temarapporten, som vil diskuteres senere i oppgaven.

Den teoretiske tilnærmingen til SIA vektlegger konsekvent arbeid med forskjellige faser knyttet til et utbyggingsprosjekt. Fasene som identifiseres i dette tilfellet er en politisk og en teknisk fase, henholdsvis kommunedelplan og reguleringsplan. Teorien sier at det kreves en konsekvensutredning for hver av fasene for å forbedre forståelsen av hva en endring kan medføre og hvordan endringen kan håndteres. På bakgrunn av tilgjengelige dokumenter er det vanskelig å si noe konkret om konsekvensutredninger i tilknytning til reguleringsplanen for prosjektet, da denne ikke er ferdigstilt eller tilgjengelig. Det kan argumenteres for at eventuelle tilleggsanalyser i forbindelse med reguleringsplanen i stor grad vil omhandle direkte påvirkede områder og ikke sosiale konsekvenser. Dette er fordi utredningsbehovet ved arbeidet med reguleringsplanen i stor grad vil være i tilknytning til detaljer for den nye strekningen.

Som nevnt i kapittel 3 har SIA som mål å bidra til sosial virkningsstyring og legger opp til medvirkning i planleggingsfasen. Medvirkning i denne sammenhengen handler om å informere befolkningen for å øke forståelsen for prosjektet samtidig som interessen stiger. Målet er å identifisere både interesse og bekymring i tilknytning til prosjektet. Dette skaper en større forståelse for hvordan SIA skal benyttes og hvor fokuset skal ligge (Barrow, 2000). Medvirkning i kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer har vært en viktig del av planleggingsprosessen. Statens vegvesen hadde god kontakt med både det politiske miljøet og lokalbefolkning i Lillehammer. Statens vegvesen har *«i dette tilfellet her orientert og informert underveis, og det har kommet synspunkter og hensyn som vi måtte jobbe med for å belyse»* (Forkortet transkribering, 2019d). En viktig del av medvirkningsprosessen er som nevnt å informere befolkningen for å øke forståelsen for prosjektet og hvordan forskjellige aspekter blir vektlagt. Intervjuobjekt D sier at *«vi har fått gode tilbakemeldinger på det informasjonsopplegget vi har gjennomført»* (Forkortet transkribering, 2019d). Dette er i samsvar med den teoretiske modellen til SIA. Totalt sett er det mye som stemmer overens med det teoretiske rammeverket til SIA i kommunedelplanen og det sosiale aspektet kan sies å være gjennomtenkt. På den andre siden kan det diskuteres hvorvidt det er tillagt stor vekt i forhold til andre aspekter.

Forhandling og verdisetting

Forhandlinger knyttet til konsekvensutredninger er et faktum. Som intervjuobjekt D sier er man nødt til å ta et valg og veie forskjellige faktorer opp mot hverandre i en sammenheng (Forkortet transkribering, 2019d). Dette blir da en vurdering av potensielle konsekvenser og hva som har størst betydning for enten miljø, samfunnet eller begge deler. Denne prosessen er uten tvil selektiv kan ikke forankres i noe annet enn subjektive meninger. Det er klart at enkelte konsekvenser vil ha større påvirkning enn andre, men hvordan analysearbeidet har formulert seg kan i dette tilfellet være avgjørende for en politisk beslutning. Objektivitet og konsekvensutredninger er derfor ikke forenlig da det alltid vil være en selektiv prosess. Dette gjenspeiler bruken av «framing» hvor informasjon blir tillagt vekt gjennom en selektiv prosess.

Vista Analyse utarbeidet som nevnt en frittstående vurdering av lokale virkinger tilknyttet de ulike traséalternativene på bestilling av Lillehammer kommune. Denne analysen konkluderer med at trasévalget ikke er avgjørende for hvordan utvikling næringslivet vil ha i fremtiden. Spørsmålet i denne sammenhengen er tilbudet i Lillehammer hvor faktorer som tilpasning til markedet og samlokalisering er viktigere. (Toftdahl et. al., 2017). Dette er et eksempel på en analyse som ikke favoriserer et alternativ, men heller påpeker at det er andre faktorer som spiller inn. Sett kun fra et næringsutviklingssynspunkt er ikke alternativene i seg selv en påvirkende faktor, men hvordan man forholder seg til endringen i ettertid. Rapporten sier avslutningsvis at arbeidet ikke er tilstrekkelig for å kunne slutte konklusjoner, men heller gi en relevant indikasjon til senere vurdering av trasévalg (Toftdahl et. al., 2017).

Teoretiske aspekter

Retorikk og argumentasjon

Retorikk og argumentasjon er en viktig del av planlegging, men transportsektoren anerkjenner ikke viktigheten av retorikk i planlegging (Langmyhr, 2000). Mål/middel prinsippet fungerer godt, men det kan argumenteres for at det finnes andre måter å tenke på for å utvide perspektivet til denne metodikken. Et fastsatt mål i tidlig fase kan vise seg å ikke være et hensiktsmessig sluttprodukt og det kan derfor være nyttig for fremtidig utvikling at målet blir utarbeidet og tilpasset når for eksempel ny informasjon er tilgjengelig. Metodikken kan derfor være tjent med å åpne for nye mål underveis i prosessen.

Mål/middel prinsippet bygger på å fastsette et mål for da og finne virkemidler som oppnår målet eller nærmest mulig ønsket mål. Det kan argumenteres for at denne modellen har blitt brukt under arbeidet med kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer. Det ble satt flere mål

gjennom planprogrammet i 2014 og arbeidet har som nevnt tidligere basert seg på å oppnå de kriterier som finnes her. Konsekvensutredningene i den forbindelse har blitt gjennomført med tanke på direkte berørte områder, men det finnes også et delkapittel om lokal utvikling.

Delkapittelet om lokal utvikling er som nevnt basert på temarapporten Asplan Viak utarbeidet på bestilling av Statens vegvesen. Innenfor denne bestillingen er altså temarapporten om lokal og regional utvikling. Rapporten konkluderer ikke med et spesifikt resultat, men den veier alternativet på vestsiden tyngst noe det var knyttet intern uenighet til i Statens vegvesen. Uenigheten dreide seg i all hovedsak om øst- eller vestalternativet og byens utvikling i forhold til dette.

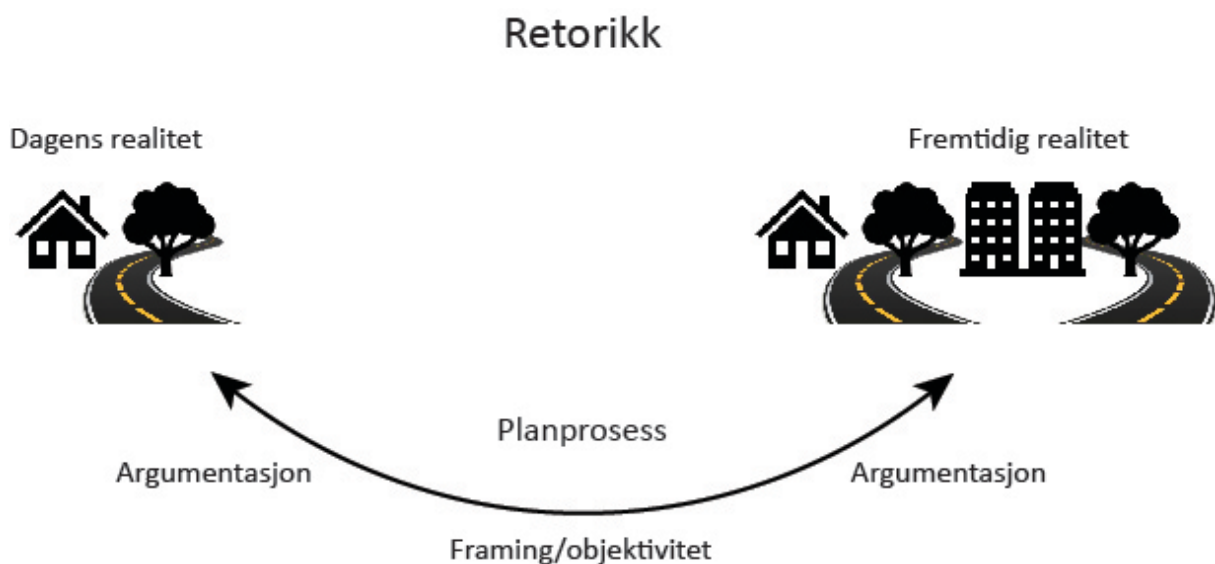
Ifølge intervjuobjekt D kan det diskuteres om rapporten fra Asplan Viak gir et godt svar noe intervjuobjekt ikke kan fastslå (Forkortet transkribering, 2019d). På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at retorikken og argumentasjonen i rapporten ikke er tilstrekkelig grunnlag for en politisk avgjørelse. Uenigheten førte imidlertid til et tilleggsnotat til temarapporten utarbeidet av Statens vegvesen selv, som supplementerer innholdet og gir en mer objektiv vinkling av øst/vest alternativet med tanke på potensielle konsekvenser. «*Tilleggsnotatet fremstår som unormalt, men byutvikling er et vanskelig tema og konklusjoner kan være problematisk å trekke*» (Forkortet transkribering, 2019d). Intervjuobjekt D som i denne sammenhengen omtaler tilleggsnotatet som unormalt, begrunner dette med at «*det var delte meninger internt, og en del som ikke var fornøyd med den rapporten som kom fra Asplan Viak*».

Planleggingspraksisen er verbal og retorikken former realiteten (Langmyhr, 2000). Det vil si at det gjennom kommunikasjon vil bli et resultat eller handling. Når retorikken former realiteten er det viktig å være bevisst på hvilken realitet man forholder seg til. Realiteten til kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer er bygget rundt et forsterket samferdselssystem som styrker regionen og fremmer regionforstørrelse. Det er også forankret et ønske om utvikling langs dagens E6 når den nye veien står klar. Dette baserer seg på sentrumsforstørrelse og utvikling i tilknytning til sentrumsnære områder.

Min oppfatning er at retorikk er en stor del av planlegging. Basert på det teoretiske grunnlaget tar oppgaven utgangspunkt i at planprosessen og tilhørende verktøy er brukt for å legitimere beslutninger. Oppgaven ønsker å belyse hvordan dette skjer i praksis. Den teoretiske tilnærmingen kan knyttes til planleggingsprosessen hvor argumentasjon, objektivitet, «*framing*» og ikke minst retorikk står sentralt. Planleggingspraksisen er verbal og retorikken former realiteten, samtidig som den supplerer forståelsen av beslutningsgrunnlaget (Langmyhr, 2000). Det analytiske arbeidet med oppgaven har vist at retorikk er samlende for

alle aspekter ved planleggingsprosessen, fordi retorikk i stor grad handler om hvordan og hvilke fakta som blir presentert og håndtert.

Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg forsøkt å forstå hvordan de teoretiske aspektene hører sammen. For å forklare dette nærmere har jeg utarbeidet en modell (Figur 10) som viser et konsept hvor retorikk er i sentrum for planleggingsprosessen. Modellen tar utgangspunkt i hvordan et område ser ut i dag, altså dagens realitet. Dagens realitet blir brukt som et referansepunkt for utvikling hvor det pekes på aspekter som bør utvikles eller forbedres. For å legitimere utviklingen av området må det argumenteres for hvorfor det må utvikles. Forslagsstiller forholder seg da enten objektiv, i den grad det lar seg gjøre, eller bruker «framing» for å øke sannsynligheten for aksept. Det kan også stilles spørsmål om det er mulig å unngå «framing» totalt, da jeg tolker dette som motsetningen til objektivitet. Det mest nærliggende vil da være at det i praksis brukes en form for kombinasjon av disse begrepene. Ved en eventuell enighet om utvikling må det argumenteres for hvordan det skal utvikles og hva tiltaket skal innebære. Dette skaper grunnlaget for en fremtidig realitet. Den fremtidige realiteten og argumentasjonsgrunnlaget for den blir da begrunnet med dagens realitet og bakgrunnen for transformasjon. Denne prosessen kan derfor gå begge veier ved at en fremtidig realitet blir begrunnet og legitimert med dagens realitet og behov for endring.



Figur 10 - Modell om retorikk i planlegging (Egenkomponert)

Realiteten slik den er i dag vil mest sannsynlig være forskjellig i fremtiden. Når man da skal argumentere for en fremtidig realitet må dette gjøres med informert gjetning. Med det menes fortolkning av informasjon som kan si noe om fremtidig adferd. Informasjonen som innhentes er derfor en vesentlig del av planleggingen, i tillegg til hvordan man argumenterer og legger frem realiteten.

Store infrastrukturelle prosjekt innenfor transportsektoren har blitt mer avhengig av andre sektorer i forbindelse med både forberedelse og gjennomføring av planer. På bakgrunn av dette investeres det mer i koordinering, forhandlinger og politisk begrunnelse. Dette henger sammen med at det har blitt en mer komplisert problematikk knyttet til transportsektoren. Tidligere har transportplanlegging i stor grad basert seg på fremtidig problematikk og tilrettelegging for dette. Dagens transportplanlegging har mer komplekse utfordringer fordi transportsystemet er større og det er flere samfunnsverdier som skal fungere sammen. Eksempler på dette er økonomiske sentrum, arbeids- og bosted.

I kommunedelplanen for ny E6 Lillehammer er disse samfunnsverdiene nevnt, men det kan diskuteres i hvilken grad de er ivaretatt. Kommunedelplanen sier at den nye vegen styrker regionen som helhet og *«gjør det lettere å bo og jobbe i et større område»* (Lillehammer kommune, 2018a). Hvis dette er formålet har planen innfridd til forventningene. På grunn av kompleksiteten må planmyndigheter rettferdiggjøre valg gjennom retorisk begrunnelse. (Langmyhr, 2000). Retorisk begrunnelse i denne sammenhengen gjelder argumentasjon som begrunner de endringer som følger av planen og hvordan dette blir presentert er avgjørende for aksept eller eventuelle innsigelser.

Kommunedelplan for ny E6 Lillehammer er et eksempel på komplekse utfordringer. Mye av diskusjonen knyttet til ny E6 har dreid seg om vegen skal gå på øst- eller vestsiden av Lågen. Bakgrunnen for valget er i stor grad basert på utvikling av dagens E6 og miljøhensyn. Utvikling av dagens E6 går ut på at det skal tilrettelegges for ny næring og tilgjengelighet for befolkningen til strandsonen. Miljøhensynene i tilknytning til vestalternativet begrunnes med redusert støy for boligområder, men det skapes på samme måte nye utfordringer knyttet til annet boligareal som vil få støyproblematikk knyttet til den nye vegen. Planbestemmelsene peker imidlertid på avbøtende tiltak i forbindelse med støyreduksjon for utsatte områder med blant annet støyskjerming.

Ifølge Harvey & Knox (2012) blir vegprosjekter ofte legitimert ved hjelp av løfter som økt mobilitet og fremtidsrettet utvikling. Kommunedelplanen for ny E6 trekker frem argumenter som økt mobilitet med bil, redusert reisetid og en styrking av regionen som helhet som *«gjør det lettere å bo og jobbe i et større område»* (Lillehammer kommune, 2018a). Dette er et

eksempel på bruk av retorikk for å fremme et argument. Vitenskapen bak argumentene er basert på tall, figurer og bilder som skaper en illusorisk fremstilling og tall og figurer er ikke alene dekkende for hva store infrastrukturelle inngrep vil medføre (Harvey & Knox, 2012). Dette er grunnlaget for engasjement og lovnader som blir trukket frem i denne sammenhengen er som sagt ikke dekkende for hva en slik endring vil medføre. Faktorene som blir nevnt i kommunedelplanen og hva planen vil medføre er utelukkende positive. Dette er for å legitimere planen, men hensyn som endret økonomisk sentrum og potensielt større avstander for detaljhandel er ikke nevnt. Dette påvirker også attraktiviteten til areal og i ytterste konsekvens kan det ha stor betydning for boligmarkedet. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at retorikken og argumentasjonen som blir benyttet i planen baserer seg på et for tynt grunnlag, i hvert fall med tanke på det veien lover å gi av avkastning til samfunnet.

Objektivitet

Objektivitet i planlegging er som nevnt tidligere en forutinntatt referanseramme for planleggere (Hudson et. al., 1979), men samtidig argumenterer Tesli et. al.. (2006) for at objektivitet i forbindelse med konsekvensutredninger er uopnåelige. Under utarbeidelsen av konsekvensutredninger forventes en objektiv tilnærming, men en utredning må samtidig medberegne subjektive forhold som baserer seg på erfaring. Dette er for å skape et best mulig kunnskapsgrunnlag for fremtidig utvikling. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at objektivitet i planlegging, spesielt i forhold til konsekvensutredninger er viktig, men vanskelig å få til i praksis, om ikke umulig. Bakgrunnen for dette er at det må klargjøres viktige forhold som hvilke alternativer som skal utredes, hvilke utredninger som skal gjennomføres, modellvalg, datagrunnlag og forutsetninger (Tesli, et. al., 2006). Dette er alle subjektive vurderinger som legger grunnlaget for fremtidige avgjørelser. Personer involvert i denne prosessen vil da ha innflytelse på resultatet (Tesli, et. al., 2006).

Objektivitet i planlegging er forventet og objektiviteten blir legitimert ved å omtale metoder i forbindelse med planleggingsprosesser som vitenskapelige. Når en utredning blir omtalt som et resultat av en «*vitenskapelig metode*», blir arbeidet ansett som objektivt fordi det er en vedtatt oppfatning at analysen er utført vitenskapelig. Noen planfaglige teoretikere vil mene at dette ikke stemmer, fordi objektive konsekvensutredninger «*er så godt som uopnåelige*» (Tesli et. al., 2006: 81). Metodene er som regel et resultat av politikk, ikke vitenskap. På samme måte som at konsekvensutredninger ikke kan være objektive fordi de må forholde seg til gitte premisser, i dette eksempelet gjennom planprogrammet, kan ikke plansystemet heller

være objektivt fordi planleggingspremissene er et resultat av politiske forhandlinger basert på subjektive meninger. Man kan derfor argumentere for at planleggingsprosessen blir brukt som en legitimeringsprosess for planleggingsprosjekter, dette kan både være bevisst og som et resultat av prosessen selv – altså ubevisst.

Den norske modellen for konsekvensutredninger baserer seg på at tiltakshaver har utredningsansvar, noe som kan føre til interessekonflikter og press fra tiltakshaver for de som utarbeider konsekvensutredningen. I Danmark opererer de med en annen modell hvor det er et statlig organ som gjør selve konsekvensutredningen, men tiltakshaver må fortsatt stå for kostnaden. Dette kan påvirke og hindre press fra tiltakshaver og potensielt minke risikoen for interessebaserte konsekvensutredninger. Et statlig organ vil ikke være unntatt subjektive vurderinger, men det kan skape en bedre dynamikk i planleggingsprosessen med tanke på en mest mulig objektiv prosess. Statlige organer vil også ha politiske synspunkt som kan hindre utvikling. Dette er ikke ment som et ideelt eksempel, men blir kun tatt med som et alternativ til den norske modellen for å vise et bredere bilde av problematikk i tilknytning til konsekvensutredninger og objektivitet.

KAPITTEL 6

KONKLUSJON

Legitimering og virkelighetsproduksjon er en stor del av planprosessen og hvordan man forholder seg til dette er avgjørende for hvordan prosessen gjennomføres og hvordan resultatet blir. En planprosess er omfattende og det er mange hensyn som må ivaretas. Måten planprosessen ivaretar forskjellige aspekter er gjennom konsekvensutredninger som forsøker å gi et best mulig overblikk over en gitt konsekvens. Dette kan bedre besvares med oppgavens forskningsspørsmål:

Hvordan blir planprosesser og planleggingsverktøy brukt for å legitimere beslutninger om store samferdselsprosjekter?

Opgaven har vist at planprosessen blir brukt som et legitimeringsverktøy. Bakgrunnen for dette er at prosessen skaper en forventning til prosjektet og arbeidet vil da forsøke å legitimere utbyggingsforslaget. Dette betyr at prosessen uavhengig av eventuelle konsekvenser søker å skape en aksept for gjennomføring. Planleggingsverktøy på den andre siden kan beskrives som virkemidler for å begrunne legitimiteten. En konsekvensutredning skaper en fremstilling av en realitet basert på selektive analyser som betyr at disse ikke kan være objektive. Den retoriske tilnærmingen er en viktig del av legitimeringen fordi det må et politisk vedtak til for gjennomføring. Retorikken i denne sammenhengen former realiteten og er en del av virkelighetsproduksjonen.

Det teoretiske perspektivet til oppgaven er som nevnt i tilknytning til samme fenomen, men angriper problematikken med forskjellige aspekt. Teorien kan være utfordrende å teste empirisk fordi det er mye bakenforliggende diskusjon som kan være vanskelig å få tak i. Dette kan for eksempel være interne konflikter, som nevnt for Statens vegvesen. Jeg mener selv at bruken av «framing» er det motsatte av objektivitet, og det kommer ikke tydelig frem i det teoretiske grunnlaget. Det er vanskelig å generalisere planlegging innenfor disse rammene, men det kan gi en indikasjon på hvordan systemet kan være utsatt for selektive analyser.

Forskningsspørsmålet er forsøkt besvart ved å vise hvordan plansystemet og planleggingsverktøy brukes i legitimeringsprosessen. Det er vanskelig å si nøyaktig hvordan planprosesser og planleggingsverktøy blir brukt for å legitimere beslutninger, men oppgaven viser en generell problematikk knyttet spesielt til konsekvensutredninger.

Opgaven bruker ny E6 forbi Lillehammer som eksempelområde. For å skape en bredere forståelse knyttet til tematikken burde oppgaven ha brukt flere eksempelområder. Ved å gjøre dette ville man kunne sammenligne forskjellige planer for å se hvordan konsekvensutredninger blir utarbeidet og legitimert. Det hadde også vært hensiktsmessig å intervju flere personer i tilknytning til kommunedelplanen, for eksempel lokale politikere for å få et politisk perspektiv. Oppgaven kunne på den andre siden hatt en bredere teoretisk

tilnærming, hvor fokuset lå på det teoretiske aspektet i tilknytning til planprosessen generelt, fremfor bruk av et eksempelområde.

Det er viktig å være bevisst i planleggingssektoren på hvordan utredninger gjennomføres og legitimeres. Hvordan man gjennomfører en konsekvensutredning og hvilke argument som blir trukket frem kan være avgjørende for planvedtaket. Det er også viktig å forstå at objektivitet i planlegging ikke lar seg gjøre, og at man selv etter beste intensjon alltid vil bli påvirket i noen grad. På den andre siden må det poengteres at politikere også må ta dette innover seg når det faktisk er de som skal fatte en beslutning. Planleggingsprosessen er ikke vitenskapelig, den er selektiv og i dette tilfellet setter planprogrammet rammene for fremtidig arbeid.

Oppgaven har vist at retorikk i planlegging er en veldig viktig faktor. Dette har gjort meg oppmerksom på hvordan planprosessen utvikles underveis, og at man skal være kritisk til informasjon uavhengig hvor den kommer fra. Det er ikke slik at alt blir presentert etter faktisk realitet. En annen viktig faktor for å forstå problematikken er at planleggere eller andre med tilknytning til planprosessens arbeid må være kritiske til seg selv og sin egen objektivitet.

Tematikken i oppgaven er viktig for utviklingen til planleggingsprosessen. For å forstå fenomenet bedre må det forskes mer på dette. Det teoretiske perspektivet må ta større høyde for individets makt over selektive analyser. Teorien knyttet til argumentasjon, retorikk og objektivitet i planlegging påpeker selektive utredninger som et problematisk fenomen. Det må på bakgrunn av dette utvikles en modell for hvordan konsekvensutredninger skal benyttes hvor selektiviteten blir svekket. Det empiriske grunnlaget må kartlegges grundigere for å virkelig forstå hvordan selektive analyser oppstår og på hvilket grunnlag. Er det rene tilfeldigheter eller er det bevisste handlinger?

Referanseliste

Litteratur

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2018). *Plan og Samfunn – System, praksis, teori*. Cappelen Damm Akademisk. Oslo.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging – lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Becker, H. A. (2003). *Theory formation and application in social impact assessment*. I: Becker, H. A. & Vanclay, F. *The International Handbook of Social Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing Limited, Northampton.
- Banfield, E. C. (1959). *Ends and Means in Planning*. International Social Science Journal, Vol. XI, No. 3.
- Barrow, C. J. (2000). *Social Impact Assessment – An introduction*. Arnold Publishers, London.
- Campbell, H. (2002) *Thinking about Discourses: Theory Is Practical?*. Planning Theory & Practice, 3:3, 351-352, DOI: 10.1080/1464935022000019572 Hentet fra: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1464935022000019572>
- Dahlum, S. & Wæhle, E. (2018). Case Studie. I Store norske leksikon. Hentet 15.03.19. <https://snl.no/case-studie>
- Dalton, L. C. (1986). *Why the Rational Paradigm Persists - The Resistance of Professional Education and Practice to Alternative Forms of Planning*. California Polytechnic State University.
- Flick, U., von Kardorff, E. & Steinke, I. (2004). *A Companion to Qualitative Research*. SAGE Publications Ltd. London.
- Entman, R. M. (1993). *Framing: Toward clarification of a fractured paradigm*. *Journal of Communication*; Autumn 1993; 43, 4; ABI/INFORM Global pg. 51
- Esteves, A. M., Franks, D. & Vanclay, F. (2012) *Social impact assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:1, 34-42, DOI: 10.1080/14615517.2012.660356
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (2018). *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Harvey, P. & Knox, H. (2012) *The Enchantments of Infrastructure, Mobilities*, 7:4, 521-536, DOI: 10.1080/17450101.2012.718935
- Harvold, K. & Tesli, A. (2013). *Evaluering av planprosess ny E6 Ringebu – Otta*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo. Hentet fra: <https://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/PlanOppland/Dokumenter2/Evaluering%20av%20planprosess%20E6-NIBR.pdf> (Lest 22.04.19).
- Healey, P. (1996). *The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation*. *Environment and Planning B. Planning and Design*, 23(2), pp. 217-34.
- Hostovsky, C. (2006). *The Paradox of the Rational Comprehensive Model of Planning, Tales from Waste Management Planning in Ontario, Canada*. I *Journal of Planning Education and Research* 25:382-395.

- Hudson, B. M., Galloway, T. D. & Kaufman, J. L. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45:4, 387-398, DOI: 10.1080/01944367908976980
- Interorganizational Committee on Guidelines and Principles. (1994). *Guidelines and principles for social impact assessment*. US. Dep. Commer., NOAA Tech. Memo. NMFS-F/SPO-16, 29 p. Hentet fra: <https://www.st.nmfs.noaa.gov/tm/spo/spo16.pdf>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk administrative fag*. Abstrakt forlag, Oslo.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3 utgave. Gyldendal akademisk, Oslo.
- Langmyhr, T. (2000). *The Rhetorical Side of Transport Planning*, *European Planning Studies*, 8:5, 669-684, DOI: 10.1080/713666431
- Lian, J. I. & Rønnevik, J. (2010). *Ringvirkninger av store vegprosjekter i Norge*. TØI rapport 1065/2010. Transportøkonomisk institutt. Oslo.
- Næss, P. (1998). *Bystruktur og energibruk til transport*. Aalborg. Aalborg universitet. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning.
- Reliabilitet. (2018). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra <http://snl.no/reliabilitet> 19.02.19
- Richardson, T. (2004). *Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics*.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data*. SAGE publications, London.
- Tesli, A., Thomassen, J. & Sørensen, J. (2006). *Kvaliteten på norske konsekvensutredninger - Gjennomgang, kvalitetsvurdering og metodeutvikling*. Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo.
- Toftdahl, H., Homleid, T., Reistad, I. & Haavardsholm, O. (2017). *Lokale virkninger av alternative traseer for ny E6, Lillehammer*. Rapport 2017/22. Vista Analyse. https://vista-analyse.no/site/assets/files/6398/va-rapport_2017-22_lokale_virkninger_av_alternative_traseer_for_ny_e6-lillehammer.pdf
- Wangsness, P. B., Rødseth, K. L. & Hansen, W. (2014). *22 lands retningslinjer for behandling av netto ringvirkninger i konsekvensutredninger: En litteraturstudie*. TØI rapport 1382/2014, Oslo.
- Whittemore, A. H. & BenDor T. K. (2018). *Rhetorical Framing in Planning: An Empirical Investigation of How Planners Discuss Density*. University of North Carolina, Chapel Hill, NC, USA

Empiriske dokumenter

Forskrift om konsekvensutredninger. (2017). Nr. 854 *Forskrift om konsekvensutredninger*. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1 (Lest 29.03.19)

Google maps. (2019). <https://www.google.com/maps/@61.1246861,10.3631946,11.73z>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf> (Lest 19.04.19).

Lillehammer kommune. (2017b). *E6 Vingrom – Ensby – Planbehandling ved offentlig ettersyn-gjennomføring av høringsprosessen*.

Lillehammer kommune. (2017a). *Prosess forut for sluttbehandling – kommunedelplan E6 Vingrom-Ensby*. Arkiv: 113 Q12 &13 17/4185-28

Lillehammer kommune. (2018a). *E6 Vingrom-Ensby Kommunedelplan med KU, Planbeskrivelse etter sluttbehandling*.

Lillehammer kommune. (2018b). *Kommunedelplan E6 Vingrom – Ensby – Andre gangs høring/offentlig ettersyn*.

Lillehammer kommune. (2018c). *Kommunedelplan E6 Vingrom – Ensby – referat fra meklingsmøte 18. juni 2018*.

Lillehammer kommune. (2018d). *Kommunedelplan E6 Vingrom – Ensby – Sluttbehandling*.

Lillehammer kommune. (2018e). *Planbestemmelser kommunedelplan for E6 Vingrom – Ensby*.

Samferdselsdepartementet. (2016-2017). *Meld. St. 33. Nasjonal transportplan 2018–2029*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf> (Lest 18.04.19)

Statens vegvesen. (2014). *E6 Vingrom- Ensby kommunedelplan. Planprogram*. Hentet fra: https://www.vegvesen.no/attachment/632329/binary/998390?fast_title=E6+Vingrom%E2%80%93Ensby%3A+Planprogram+%28vedtatt%29.pdf

Statens vegvesen. (2017). *Temarapport lokal og regional utvikling – byutvikling. E6 Vingrom-Ensby*. Hentet fra: https://www.vegvesen.no/attachment/1950549/binary/1196583?fast_title=Temarapport+byutvikling+-+E6+Vingrom-Ensby.pdf

Statens vegvesen (2018a) *Brev til Lillehammer kommune. Kommunedelplan E6 Vingrom-Ensby: Konsekvenser for lokal og regional utvikling*.

Statens Vegvesen. (2018b). *Konsekvensanalyser*. Håndbok V712.

Statens vegvesen (2018c) *Notat til KDP Vingrom – Ensby: konsekvenser for lokal – og regional utvikling*.

Statens Vegvesen. (2018d). *Traséalternativer som er utredet for ny E6 Vingrom – Ensby*. Hentet fra: <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6biriotta/delstrekninger/e6vingromensby/trasealternativer> (lest 26.03.19).

Vedlegg

Forkortet transkribering, 2019, A

Har du følt at SVV har hatt prosjektet?

Jeg følte at det var SVV sitt prosjekt frem til offentlig ettersyn for de hadde også fått delegert myndighet til å legge planen ut til offentlig ettersyn. Vanligvis er det kommunen som skal legge ut kommunedelplanen til offentlig ettersyn, men det er en § i PBL, jeg tror det er 3-7, og da ble vi satt litt ut på siden, men det var fokus på det vegtekniske og at det skulle gå fort. Det var ønsket politisk at vegvesenet skulle ta seg av det, så skulle vi komme inn på slutten. Så ble det et nytt offentlig ettersyn her for det var innsigelser og da måtte man gjøre noen nye utredninger og sånn. Så da ble det sånn at LK la ut planen til annen gangs ettersyn. Da fikk vi mer våre interesser med kan du si. Det var litt omdiskutert. Noen mente at LK skulle ta hele veien for å ikke komme bakpå i skyggen av SVV. Sett ettertid tror jeg ikke det hadde så mye å si fordi man fikk den andregangshøringen og vi kom mere inn med mer avbøtende tiltak.

Var 2. gangs høring tilfeldig?

Ja, den var ikke planlagt. Det var i utgangspunktet bare den første så skulle vi komme med vårt i sluttbehandlingen av tilpasningsfasen av planen. Det var et stort fokus på at den veien skulle komme og det var kanskje det viktigste i hvert fall for politikerne, at man fikk den nye E6en så man kunne kjøre i 110 hele veien. Det var viktig for næringslivet og sånn, og det var kanskje det aller viktigste. Etterhvert var det kanskje mer det lokale og hvordan man skulle forholde seg til at veien kom.

Ja ok, så det var aldri noe alternativ at veien ikke skulle komme?

Ja, eller det ble i hvert fall truet med det. At det ikke skulle bli prioritert i hvert fall hvis man valgte dyre løsninger og sånn, ble det ikke prioritert i statsbudsjettet og sånn. Det er noe med Nye Veier som gjør det litt komplisert, for det er Nye veier som skal regulere og bygge ut. Og man måtte være sikker på at Nye veier skulle prioritere prosjektet, så det var litt sånn trusler fra Nye veier. Det er nok i stor grad et maktspill og det er nok mange politikere som har følt seg litt pressa underveis.

Hvordan har det vært i forhold til medvirkning og lokal påvirkning?

Det er jo flere hundre som bor langs den strekningen veien skal gå, så de beboerne der har organisert seg ganske bra og hatt et felles løsningsforslag som egentlig har vært ganske i tråd med det kommunen har ønsket. Næringslivet var tidlig ute med at veien skulle gå på østsiden, der veien går i dag, for det var opprinnelig to hovedtrassealternativer. Det var øst og vest for Lågen, så ved 1.gangs offentlig ettersyn så var begge de to med. Ved 2. gang så valgt vi å gå for vestsiden. Politisk vedtak på det.

Ville både kommunen og lokale ha vestsiden?

Ja, opprinnelig var næringslivet veldig for østsiden, de har jo forbindelser inn i det politiske miljøet, så det var litt jobb for å enes om vestsiden, men det var vel fra – jeg husker ikke helt når enkelte av partiene endret mening.

Var det primært de som bodde der den nye veien skulle gå på vestsiden som hadde mye meninger?

Ja, det var primært de og det lokale næringslivet vil jeg si, det er jo noen få aktører stort sett som ble hørt da. Før jeg havnet i prosjektet og før offentlig ettersyn hadde SVV ansvaret og de reiste jo litt rundt i lokalutvalg på Vingerom og Vingnes og de små tettstedene rundt Lillehammer og hadde workshops, det hadde vi også etter offentlig ettersyn. De skrev sine merknader og hadde innflytelse på det, så jeg vet ikke om de føler at de har blitt hørt jeg men, de på Håberg er vel litt skuffet for at det ikke ble en lang tunell.

Det som er av byutviklingstiltak er hovedsakelig 1-3 rekkefølgekrav og 1-6 kompenserende tiltak. Det er det som vi synes var viktig å få med, og fikk med, det er jo noe mer vi ønsket å få med som vi mista i mekling. Det var jo to offentlig ettersyn og så var det videre innsigelse i andre offentlig ettersyn og da blir det en mekling for å komme til enighet, det var innsigelse både fra fylkesmann SVV, NVE og oppland fylkeskommune. Egentlig er det sånn at fylkesmannen skal samordne statlige innsigelser, men det fikk de ikke helt til. Det var flere gjenstående innsigelser og det var et par dager før kommunestyret skulle sluttbehandle hele planen, så vi

hadde den meklingen at da måtte man få et resultat i det møte, hvis ikke måtte man ha ventet til over sommerferien så da satt vi vel der i 16 timer i strekk eller noe sånt. Men vi kom til enighet, og alle måtte gi slipp på noe. For kommunen var det viktig å bare få planen vedtatt for å komme i gang med bygging eller videre planlegging og annen fremdrift.

Så det var litt tidspress?

Ja, for oss var det nok det, men for fylkesmannen var det nok ikke det fordi de ville bare at interesser skulle bli ivaretatt. Men det er jo et statlig prosjekt så de burde jo egentlig være opptatt av fremdrift de også.

Konsekvensutredninger glemmer ofte den sosiale delen, var dette noe dere snakket om i planleggingsprosessen? Typ spesifikt hva en veiendring som dette gjør med sosiale endringer?

Det var nok ikke så mye tema, det var fokus på de som blir berørt langs veien. Hvis veien skulle gått på østsiden hadde det vært en del boligblokker som ble påvirket. Men nå hvor den skal gå på vestiden er det vel en 30 hus ca som må rives, så det var mest fokus på det og ikke så mye endringene i folks daglige liv hvis man skal si det sånn.

Så det er på en måte veien konkret det har blitt utredet for?

Ja, man kommer liksom ut med et planprogram som har de og de trassene så du har veldig begrenset hvilke linjeføringer man kan velge videre. Vi gjensto jo med øst og vest og så noen alternativer innenfor det, så vi fokuserte på de som ga minst konsekvenser for Lillehammer med tanke på støy og sånn.

Konsekvensutredningene var det SSV som sto for.

Alle KU temaene har sine rapporter i tillegg.

Er den noen plan på den gamle e6?

Ja, det er et rekkefølgekrav at den skal reguleres i samband med ny e6. Og da blir det kryssombygginger og sånn. Men parallelt med det her så reviderer LK KP og byplan. Så sånn som det krysset ved Storhåg og sånn har man sagt at man ikke ønsker etablering rundt der, det er jo noe man ikke ønsker, utenom bensinstasjon og servicestasjon, men at man skal vurdere det her i kommuneplanens arealdel. Det blir utsatt litt da, man sier hele tiden at man jobber med den byplanen og kommuneplanen så man tar det bare der. Og da kan kommunen legge premissene, men det er noen som er engstelige for at man politisk plutselig vil ha masse utvikling ved krysset nord for Lillehammer. For man ønsker jo ikke noe handelsområde der.

Tror du det kan skje en næringsutvikling utenfor Lillehammer by?

Det er jo det noen har fryktet, det er mest opp til politikerne, administrativt vil det jo ikke anbefales. Så er spørsmålet hva er tanken om noen år. Vi fikk jo telefoner fra personer som ville kjøpe eiendommer rundt krysset. Politikerne har jo sagt at de ikke ønsker en slik utvikling nå, men neste gang arealdelen skal revideres så kan det jo skje. Men det er litt vanskelig å låse arealbruken der til all fremtid uansett.

Hvordan har forholdet vært mellom de forskjellige aktørene? Altså statlig, offentlig og privat? Har alle hatt en felles målsetning?

Det har jo vært viktig å fått alle ønsker veien, og man har jo ønsket en rask fremdrift, man kan jo stille spørsmål om det har vært en rask fremdrift også, men det har vært litt utenfor prosjektgruppens kontroll med de innsigelse og sånn. Jeg føler at LK har hatt en velig god dialog med SVV underveis i og med at vi har vært med i den prosjektgruppa. Da det dro seg til mot slutten hadde vi hyppige møter også med Asplan Viak. Lillehammer kommune ønsker jo det som er best for kommunen, man kan jo si at man ønsket mest avbøtende tiltak. Tiltak på det avlastende vegnettet. Man vet jo aldri helt hva SVV tenker, de vil jo ha bygd veien billigst mulig samtidig som de er opptatt av kvalitet på veianlegget, men de er jo ikke så opptatt av byutvikling som kommunen bør være.

Hvis kommunen ikke kjemper for lokal utvikling, tror du SVV hadde kjørt sitt løp da?

Jeg tror i hvert fall at planvedtakene hadde vært helt annerledes. Reguleringsbestemmelsene slik de så ut første gang og hvordan de ser ut på vedtaket kan være interessant. For første gang var det nesten ikke noen rekkefølgekrav og det er noe kommunen har fått inn, men de har vært åpne for dialog når de skjønner at vi også har noen krav, for de vil jo ha vedtaket.

Så det ble et samarbeidprosjekt på slutten?

Ja, SVV la jo ut til offentlig ettersyn selv, vi hadde jo mulighet til å påvirke de i noen grad gjennom den prosjektgruppen, men det var ikke noe stort tema det med avbøtende tiltak på den tiden. Det var også litt bevisst, og ta det mot sluttbehandling. Man ville liksom se etter offentlig ettersyn hva som kom fra de forskjellige. Hva mener man i Ringnes vel for eksempel? Hva mener næringslivet? Så det var en litt tilbakelemt i starten.

Så kommunen ville ikke ha en aktiv rolle?

Nei, politikerne ville tydeligvis ikke det da, siden de hadde det delegerede vedtaket, at de kunne behandle det til 3-7. Det bestemte kommunen, i formannskapet, mulig det også ble vedtatt i kommunestyret.

Kan det relateres til et kostnadsspørsmål?

Det er klart det er mere resurskrevende for administrasjonen, sånn som i sluttbehandlingen så gikk det jo mye tid for flere. Jeg husker ikke helt hvorfor, men det er jo et saksfremlegg på det, med begrunnelsen. Men det var jo et sterkt ønske fra SVV og at Lillehammer kommune ikke så så mye poeng med å gjøre det, og at man kanskje ville avvente litt.

Men så har det jo løst seg allikevel?

Ja, altså vi mener det har løst seg, men det er sikkert andre stemmer som mener at man kunne angrepet det på en annen måte.

Regional utvikling, det står i KDP at det er et stort løft for regionen med raskere forbindelse. Har du følt at det har vært motstridende retningslinjer?

Planen har jo ligget lenge inne, så man har jo kanskje sett seg litt blind på andre alternativer. Og man kunne jo kanskje heller ha satset på dobbeltspor til jernbane.

Har det politiske ønske vært og å veien vekk fra Lillehammer?

Nei, i starten ville man ha østsiden og da går den gjennom sentrum omtrent og det var viktig for næringslivet for de var redd for at Lillehammer skulle bli utilgjengelig. De kom på bedre tanker underveis. Jeg tror de ser mulighetene ved utvikling rundt lokalveiene. Det er jo også et spørsmål om hvor detaljert man skal gå i en KDP. Det er jo noen bestemmelser som er veldig detaljerte til å være KDP, men vi følte at noen av punktene måtte inn for å på en måte sikre oss senere. For da er det jo Nye Veier som kommer, og vi hadde en god avtale med SVV og kanskje Nye Veier ikke vil være med på det. Flere var inne her og mente at punktene var for detaljerte til å være KDP.

Jeg mener jo at den KU som var ved 1. gangs offentlig ettersyn var bra nok. Men vi var jo også involvert underveis i den prosessen. Har var med i prosjektmøtet han som skrev den rapporten i Asplan Viak, men SVV var tydeligvis ikke helt fornøyd med den da.

Utredningene i KDP for E6, brukte kommunen og SVV de samme?

Ja, alle temarapportene som KU-sammenstillingen (kap. 6 i planbeskrivelsen) baserer seg på var en del av første gangs offentlig ettersyn. Det er Asplan Viak og Statens vegvesen som har utarbeidet temautredningene. Lillehammer kommune var deltakende i prosessen med utarbeiding av KU, og vi mente disse var tilfredsstillende iht. KU-metodikken.

Forkortet transkribering, 2019, B

Det var statens vegvesen som hadde planansvaret hele veien og de brukte da § 3-7 på første gangs høring, og etter 1.gangs høring så var det LK som tok planen og politisk utvalg for plan og samfunn og formannskapet etter 2.gangs høring. Sluttbehandling var det politisk utvalg for plan og samfunn, formannskap og kommunestyret.

3-7§ - var det SVV som brukte den eller var det kommunen som ga fra seg ansvaret?

Ja, det var en diskusjon på det, men der valgte våre politikere, og det var en politisk avgjørelse på det at de ønsket at SVV tok hele løpet der. Det som vi kan si i ettertid og som politisk blir sagt i ettertid og, var jo at de burde ha tatt takk i 1. gangs høring for å få den politiske forankringen allerede ved 1.gangs høring. Men det var refleksjonen i ettertid.

Vi hadde veldig faglig administrativt samarbeid med SVV også sørget jeg for at det ble nok og tilstrekkelig god forankring innad i kommunen, både administrativt og ikke minst innad i utvalg for plan og samfunn. Så det var jevnlig orienteringer i utvalg for plan og samfunn gjennom hele arbeidsprosessen, og det var og jevnlig møter administrativt.

Med alle involverte parter?

Ja, det var jo der nedsatt en prosjektgruppe som ble gjennomført gjennom hele prosessløpet også etter at vi fra kommune sendte planen ut på høring 2. gang, så hadde vi og fortløpende prosess med SVV etter den 2. gangs høringen som fagmyndighet. Tett samarbeid hele veien.

Føler du at det har vært LK eller SVV sitt prosjekt?

Jeg sitter med en opplevelse at det var SVV sitt prosjekt i denne første fasen, frem til 1.gangs høring og så ble det mer et kommunalt prosjekt etter vi fikk tatt hånd om den 2.gangs høringen og forankret det enda bedre kan du si da vi politisk behandlet saken og sendte den ut på høring i fra formannskapet, men jeg har lyst til å si at det bar preg at det hele tiden var et veldig sterkt samarbeid i prosjektet. Det ble jo undervis her en diskusjon om alternativet på østsiden og alternativet på vestsiden og vi opplevde jo da at vi ifra kommunen ønsket å se på byutvikling og byens mulige utvikling i forhold til å sikre tilgjengelighet til strandsonen ble vektlagt særlig fordi vi parallelt var i gang med både kommuneplanens arealdel og kommunedelplan Lillehammer by og revisjon av de store overordnede arealplanene der og da var det klart at hvis vi da hadde fått en ny 4-felts trase utenfor dagens trase så ville ikke byens tilgjengelighet til strandsonen, Mjøsa og Logen bli spesielt god. 7.38.

Så hovedfokuset lå på tilgjengelighet til strandsonen?

Ja, absolutt, og det å hindre at vi fikk for eksempel nede ved Strandtorget så ble det tegnet opp nye kryss med 4-felt utenfor dagens e6 og det var en spagetti som var enormt kostnadskrevende og enormt arealkrevende og på et areal som egentlig er viktige bynære områder for utfart, frivuftsliv og tilgjengelighet til vann.

Så med en E6 på vestsiden vil du si det er et løft for Lillehammer by?

Ja, absolutt. Jeg kan jo og tilføye at det ble ganske stort politisk og faglig engasjement fordi dagens E6 skal nedgraderes og bli riksveg og det ble stort engasjement rundt hvordan den skal videreutvikles når den skal nedgraderes i forhold til å få tilgjengelighet med underganger og løsninger med gang og sykkel og hele den greia der, sånn at avbøtende tiltak på en nedgradert vei ble jo og en viktig del av hele diskusjonen i forbindelse med 2.gangs høring. Det ligger inne i planen at de skal detaljregulere dagens e6 som en del av totalpakken.

Har det vært mye diskusjon blant lokalbefolkningen?

Ja, det har vært veldig mye meninger. Og det tok litt tid før det snudde, for næringslivet var i tidlig fase opptatt at veiens kulle gå på østsiden, og så kom de med på laget om at vestsiden er et bedre alternativ. 11.00

Jeg så det sto i KDP, handel i sentrum e6 osv – tror du det på lang sikt ikke påvirker Lillehammer?

På lang sikt lite, vi lager ett hovedkryss i Hovmoen hvor vi tilrettelegger for noe ny arealbruk, servicestasjon, energistasjon, areal og transportkrevende handel kan lokaliseres i og rundt krysset på Hovmoen, ellers er traseen på vestsiden kun for vei, ingen nye arealer og næringsparker i det hele tatt igjennom LK. Det er bare hoved krysset i nord. Det er et kryss hvor vi i dag har næringsareal. Det vil bli et bedre kryss, med lettere adkomst til byen, og det vil bli mulighet for å etablere noe litt mer ulikt.

Er tanken at det skal etableres næring på nåværende E6?

Ja, der vil det kunne være. For det er jo også en adkomst til byen og den skal fortsatt være som den er, som riksveg eller fylkesveg da.

Det er en del gjennomgangstrafikk i dag, tror du det vil påvirke næring som i dag ligger knyttet til E6 økonomisk?

Ja, det kan nok være at noen av de som ligger ved e6 i dag vil merke noe nedgang i en periode, men byen er ikke avhengig av noen gjennomfartsvei. Og de som skal handle i byen kommer både nord og sør fra. Det er i stor grad gjenbruk av dagens e6 og det er jo et samfunnsøkonomisk bra grep, at vi gjenbruker de veitraseer og de linjer som ligger.

Hvordan har medvirkningsprosessen vært?

Jeg er veldig godt fornøyd med den medvirkningen som ble gjennomført ved 1. gangs høring og enda bedre ved 2. gangs høring. Både den der administrative forankringen inn imot kommunen, administrativt faglig og ikke minst politisk, i fra statens vegvesen, men også åpne folkemøter og det ble jo gjennomført to høringer også.

Vegvesenet tok ansvaret for medvirkningen til 1.gangs høring i samråd med oss med åpne møter og mye og tett dialog mellom SSV og administrasjonen og fagfolk og det politiske utvalget.

Det har vært mye KU, hvordan er den sosiale KU håndtert? Har det vært en del av prosessen? Er de med i utredningen?

Du kan si at det ble brukt SVV sin håndbok på KU. Og der er den en tematikk som heter lokal og regional utvikling og du kan si at den tematikken der er det mulig og utvikle videre. For den synes jeg er en svakhet i den KU metodikken der. Og det var et heldig sammentreff at vi egentlig hadde startet prosessen med kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen Lillehammer by og kjørt de prosessene der delvis parallelt med KDP e6, for vi har gjort veldig mange analyser spesielt knyttet til både byplanen og kommuneplanens arealdel. Vi har også gjort en sånn sosiokulturell analyse knyttet til byplanen. Og det er klart at når vi fikk de her parallelle prosessene så ble det og slik at vi fikk kunnskap og gode prosesser rundt hva det er som er god byutvikling i Lillehammer. Vi har gjort en byromsanalyse, vi har gjort en friluftsområdekartlegging for hele kommunen, vi har sett på grønnstrukturer og hvordan grønnstrukturer bør henge sammen og knyttes opp imot gode byrom så det ble og en del av den prosessen som gikk med E6 i forhold til å ta trasevalg kan man si. Det lå til grunn for kommunen sin helhetsvurdering og lå også til grunn da vi under 2.gangs høring ble veldig tydelige på trasevalget på at vestsiden er alternativet og dagens e6 er avlastet vei. Det var et heldig sammentreff da kan man si i de planprosessene som pågikk.

Var det et bevisst valg og kjøre de prosessene samtidig eller var det tilfeldigheter at det ble sånn?

Jeg tror at det var veldig modent for å revidere våre arealplaner og at vi kanskje tenkte at vi kunne ha parallelle løp her. Men vi så jo at det ble for omfattende arbeid og at det var veldig nødvendig og få lagt hoved traseen på ny 4-felt E6 først for så og komme i prosess etter med kommuneplanens arealplan og byplan og definere arealbruken i etterkant da.

Regional og lokal byutvikling er et kapittel i KDP, hva tenker du om det kapittelet?

I konsekvensutredningen under temaet lokal og regional utvikling den er tynn, og hvis det bare hadde blitt med den og vi parallelt ikke hadde vært i gang med arealdel og byplan så tror jeg egentlig at prosessen frem til å avklare riktig trasevalg hadde blitt tyngre.

Så de andre planene har vært grunnlaget for valget?

Ja, det har vært overlapp her både fra oss faglig administrativt og politisk, ikke minst. Det har blitt tydeligere hva som er riktig trasevalg i forhold til hva som er god byutvikling da kan du si. Og en 4-felt e6 er ikke det som skaper god byutvikling, men den er viktig for regionen som helhet og kommunikasjonen i Mjøsregionen. Og Oslo – Trondhjem altså nærings og persontrafikken. Og vi knyttes jo tettere opp mot Oslo og Akershus, både i forhold til arbeidsplassutvikling og næringsutvikling. Så sånn sett vil nok dette ha en synergieffekt at vi får 4-felt e6 opp hit.

Valget som ble gjort med trase på vestsiden nå, vil støtte opp om en god og tett byutvikling for Lillehammer, hvor byen Lillehammer både kan gis mulighet for foretting med bolig, handel og næringsliv og likevel ivareta god tilgjengelighet til strandsonen og ikke bli stengt med en 4-felts motorvei ned mot strandsonen.

Så man frigjør på en måte arealer?

Ja, man gjør det. Når du nedgraderer dagens e6 så vil du og frigjøre noen arealer helt veinært da for det er jo andre restriksjoner, det blir andre kryss og andre løsninger da. Muligheter for underganger og tilgjengelighet ned til strandsonen. Det er klart at det er en motsetning og bygge en 4-felts motorvei og vi alle skal over på mer sykkel gange og bruk av kollektiv. Men samtidig så må vi og erkjenne at næringslivet i regionen og videre opp gjennom hele Gudbrandsdalen hele strekningen til Trondhjem, de har kanskje en struktur som gjør det vanskelig og få alt over på oss og.

Har det vært mye press fra næringslivet i forhold til trasevalg?

Nei, eller i første fase av prosessen så var det lillehammer næringsforening, lillehammer sentrums drift, de er jo organisert da, så de var nok veldig klare på at i forbindelse med 1. høring opptatt av at traseen skulle ligge på østsiden, altså på dagens vei. Jeg vil si de er fornøyd nå, og forholder seg til det som er vedtatt nå. Det er ikke noen omkamper her nå.

Forkortet transkribering, 2019, C

Du jobbet med byutvikling, var det sånn det var?

Ja, jeg jobbet mest med by- og tettstedsutvikling og overordnet planlegging på strateginivå. I den planen som du spør om så hadde jeg mer en rolle som faglig støtte til veiavdelingen i dialogen mellom prosjektet og kommunen. Det var et eget konsulentoppdrag som så på lokale og regionale virkninger og byutvikling, og i forbindelse med at planen skulle ut på høring var jeg inne og deltok i diskusjon og dialogen sammen med veiavdelingen og prosjektet. Jeg hadde ikke noen formell rolle i prosjektet.

Hvordan er byutviklingsfokuset ved så store vegprosjekter? Er det stort?

Jeg vil si at det er både og, for det er klart at med så store vegprosjekt på så viktige samferdselsstruktur som her for eksempel E6 har, som har så definert rolle i infrastrukturen og med de tydelige målene som ligger i NTP knyttet til fremkommelighet og trafikksikkerhet, og redusert reisetid for gods og næring spesielt. Så det er klart at det får stor betydning inn i prosjektbestillingen til samferdselsprosjektet, men så er det jo god dialog med kommuner fra planprogrammet og fremover, belyser konsekvenser for byutvikling og fremtidig arealbruk. Det er jo et utviklingstema og et fagtema som absolutt blir med i prosjektet, det er i hvert fall mitt inntrykk.

Men blir det gjort som en formalitet?

Nei, det vil jeg ikke si, men det er jo målkonflikter her og det er sikkert uenigheter her mellom kommune og stat som utbygger av riksvegnettet og helt sikkert andre interesser og i forhold til hva slags mål som skal vektlegges tyngst. Så det er ikke en prosess for prosessens skyld, men det er jo klart at målene som blir satt tidlig i fasen for samferdselsprosjekt er litt styrende for gjennomføringen samlet sett av planen. Det er naturlig og en bra ting, men det er jo opp mot NTP og fokuset der, så det er klart at hovedmålene der er ikke nødvendigvis sammenfallende med hovedmålene for fremtidig byutvikling i en by.

Ved 1.gangs høring, var du med på å håndtere innsigelsene?

Nei. Den utredningen på lokal og regionale virkninger/ byutvikling, når planen var lagt ut på høring så var det i forordet på den utredningen en klausul om at SVV ville jobbe videre med byutvikling og konsekvenser for de ulike alternativene øst/vest. Vi hadde en intern gjennomgang her og så mer detaljert og grundig på hvordan konsekvens de ulike valgene hadde og hvordan skiller de seg fra hverandre. For å belyse konsekvenser bedre enn det som var gjort i utgangspunktet. Vi så også på eventuelle kryss.

Når dere utredet øst/vest, hadde dere noen føringer satt fra SVV?

Ja, vi satte det opp mot de målene som var satt både for prosjektet og for byutvikling for Lillehammer, både KP og Lillehammer har også en strategi for areal og transport.

Hadde SVV en favoritt, øst/vest når dere skulle utrede?

På det nivået der ift. by, så så vi åpent på det. For da var det jo å sidestille de alternativene. Det er klart at vest hadde andre fordeler som øst ikke hadde og motsatt, og vest ble jo valgt, men i den tilleggsutredningen for by så sidestilte vi de og satt de opp imot hverandre knyttet spesielt til by og arealbruk.

Vi diskuterte avstand i kollektivknutepunkt for eksempel. Som er lenger fra vest enn østalternativet. Også var det funksjonen, vil det være variasjon hvor du la ting, altså fremtidig arealbruk i forhold til om det var øst eller vest. Så der tror jeg at det er faglig ulike meninger fortsatt på hva som er mest hensiktsmessig og ikke.

Dere brukte Asplan Viak sine analyser?

Ja, da vi jobbet videre med utredningen brukte vi de. Men hvis du ser i den analysen er det er forord der hvor det står at SVV ikke ennå har konkludert med hva som har størst fordel eller ulemper i forhold til byutvikling og det skal jobbes videre med i høringsfasen.

I forhold til byutvikling, kontra regionforstørring, der er det konflikt. Snakket dere noe om regionforstørring i tilknytning til byutvikling?

Vi prøvde, og det var vel en av konklusjonene at for regionforstørring og regionvekst så var vestalternativet bedre på grunn av kortere avstand og redusert reisetid mellom byer. Men det er ikke nødvendigvis noe samsvar med hvilke behov byen har.

I forhold til det punktet ville det kanskje vært tryggere å legge veien på østsiden?

Ja det var jo et argument for det. Å holde tettere på eksisterende sentrum. Det er umulig å svare på hva som er det beste, og det er jo sånn med byutvikling generelt, alle vil jo det beste for byen, men det er jo stor usikkerhet rundt hva som er det beste, både fra næringsinteresser og ulike etater og organisasjoner.

Når dere kom med en vurdering av alternativene, er det da en score?

I AV-rapporten er det en score, de hadde satt det opp i en tabellform tror jeg, vi hadde mer en skriftlig form. Vi hadde en mer verbal beskrivelse av måloppnåelsen.

Var det noe med analysene til AV som virket feil eller rare eller noe sånt?

Vi diskuterte en periode at det var en blanding av muligheter og konsekvens. At det ble vist muligheter for fremtidig arealbruk i stedet for å beskrive konsekvens av arealbruken ved vegomlegging. Det var diskutert så det var vi uenige i. Man blandet litt sammen konsekvenser og muligheter, så det ble ikke entydig nok i alle fall.

Etter din erfaring med KU, er det mye av den type ting? Altså personavhengig etter hvilke resultat man kan forvente?

Det vet jeg ikke, for jeg har ikke vært med på mange nok planprosesser for å kunne si noe om det. Men det er klart at det er et faglig skjønn i de vurderingene man gjør, det er jo sånn en jobber, så til en viss grad må det være det, men det er viktig at det er gjennomsluttet at du ser vurderingene som er gjort, hvorfor det ene er tillagt mer vekt enn det andre så en politiker skal få et godt beslutningsgrunnlag til slutt.

Mitt syn på KU skal være rendyrkede konsekvenser, fordeler og ulemper. Ikke gå inn å vise potensielle muligheter, det kommer i neste fase. Så det var viktig for oss å rendyrke hva som var hva, når vi gikk igjennom.

Dere gikk igjennom alle utredningene?

Ja, på by ja, også gikk jo prosjektet gjennom alt. Så det er jo de som på en måte sydde sammen alt til slutt. De som jobbet i prosjektadministrasjonen.

Det er jo et tankekors i forhold til politikerne som til slutt skal vedta ting, når omfanget er så enormt, og hvordan klarer vi som fagpersoner å fremstille ting forståelig og tydelig. Det er krevende.

Tror du personlige oppfatninger og meninger blir en stor del av en plan som dette?

Nei, da er det fag for og imot, men det er klart det er målkonflikter. Fremkommelighet for gods er ikke nødvendigvis forenlig med fremkommelighet for sykkel, eller avstand til kollektivtransport. Det er jo forskjellige faginteresser her også og målkonflikter. Så det er jo å få sydd dette sammen, og lagt gode vurderinger som et grunnlag for en plan som ivaretar og når de måle vi er satt til å ivareta. Så jeg vil absolutt si at det er fag fremfor personlig synsing.

Forkortet transkribering, 2019, D

Har prosjektet på Lillehammer skilt seg ut på noen måte?

Ja, det var en litt kompleks sak. Det var mange forhold som måtte tas hensyn til og det var mange alternativer etter hvert som man måtte holde styr på og det var mange meninger om hvor ny E6 forbi Lillehammer skulle gå.

Da dere fikk planansvar med pbl § 3-7, hva var bakgrunnen for det?

Det var avklart på et tidlig tidspunkt, det med § 3-7, og vi diskuterte med kommunen, og vi har brukt den modellen i mange sammenhenger tidligere at SVV har tatt ansvaret og i mange sammenhenger har kommunen synes det har vært helt ok, vi avlaster dem med mye arbeid og det er vi som sitter med kompetansen på den slags planlegging så det var ikke noe spørsmål om dette innledningsvis og det ble jo nedfelt i planprogrammet som ble vedtatt høsten 2014. Etter første gangs høring som vi hadde ansvaret for så bestemte Lillehammer kommune seg for å ta over ansvaret. Og det opplevde jeg slik at det ikke var noe mistillit i forhold til den jobben vi gjorde, men de ville ha et større eierskap til planen og det prosjektet. Og vi synes det var helt greit. Politikerne var til en viss grad kritisert for å være for passive, så da sa de ok da tar vi over resten av prosessen og det ble da en ny høring. Og da ville politikerne være med å styre det. Det var mer en politisk markering at kommunen ville ha mer eierskap til planen og ha et større ansvar. Vi hadde et veldig tett og godt samarbeid med Lillehammer kommune, vi hadde en prosjektgruppe, og så har jeg vært i politiske utvalg ganske mange ganger underveis, på særmøter i politiske partier for å informere om saken.

Dere leide inn AV til KU, hva var bestillingen?

Engasjementet skjedde gjennom en konkurranse der vi hadde laget et konkurransegrunnlag og det var flere firmaer som var interessert der. Og da definerte vi hva som skulle være med, det var en kommunedelplan med KU etter PBL, vi spesifiserte jo litt mer enn de vanlige KU temaene, vi skrev en del om det. Bestillingen lå i konkurransegrunnlaget, og et prosjekt som dette utvikler seg jo over tid, så det var jo ikke alt vi hadde tenkt igjennom på forhånd. Det kom tilleggsutredninger underveis som vi måtte bestille fra konsulenten. Kall det tilleggsanalyser.

Konsekvensene er jo hovedsakelig basert på det som direkte er berørt av vegen, og ikke så mye utenfor. Er det kun veien man ser på, og hvordan forholder man seg til et helhetlig bilde?

KU består jo av prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Så er det et tema som går på lokal og regional byutvikling, som også er en del av KU som kommer inn på slutten. Det var i utgangspunktet konsulentens ansvar, og der var vi vel ikke helt tilfreds med det som skjedde i forhold til konsulenten. De tok ikke tak i det på en god nok måte. Det ble laget en rapport, og det var intern uenighet om konklusjonen og det store spørsmålet hvordan vil ny E6 på enten øst- eller vestsiden av Lågen påvirke byens utvikling på forskjellige områder. Så fikk vi da rapporten fra AV, og det er ingen klar konklusjon i den rapporten, men den tenderer vel over til at det er anbefalt at E6 skal ligge på vestsiden. Og det ble litt vanskelig det, for internt var det delte meninger for det var mange som mente at for byutviklingen så ville det være bedre om E6 kom på østsiden. Og det har vi da skrevet i den rapporten, at rapporten er et innspill rundt byutvikling. Og i tillegg ble det laget på grunn av den interne diskusjonen et notat som er datert 1.02.2018. Det notatet er litt mer balansert i forhold til øst/vest diskusjonen. Og som sagt var det delte meninger internt, og en del som ikke var fornøyd med den rapporten som kom fra AV, litt spesielt kanskje men. Man kan diskutere om denne rapporten gir et godt nok svar, det skal ikke jeg være helt klar på at den gjør. Dette er et vanskelig tema og ofte er det ikke så lett å trekke noen klar konklusjon og si at det alternativet er det som er absolutt best.

0-alternativet kom best ut samfunnsøkonomisk, er det normalt at 0-alternativet kommer best ut og at man allikevel bygger?

Ja, det er nokså vanlig. Det er nokså mange vegprosjekter i Norge som ikke burde blitt bygd ut hvis man ser på den rene samfunnsøkonomiske analysen. Det er mange som kritiserer måten vi regner samfunnsøkonomisk virkning på. Men det ligger jo politiske føringer for utbygging av hovedvegnettet i landet, som overstyrer dette og sier at vi må bygge veien selv om beregningsmodellen viser at det ikke er lønnsomt. Ofte må man da prioritere det som er minst dårligst eller minst negativt.

Vil det da si at man prioriterer billige løsninger?

Det er mange hensyn som må ivaretas ikke bare det økonomiske. Og det koster ekstra penger. Nye veier jobber på en litt annen måte og de har fokus på vegprosjektet og få frem vegen og kanskje ikke det som ligger rundt omkring, og man må da kanskje gjøre tiltak for å avbøte. De har et klart økonomisk mål, at alt skal bygges billigst mulig og komme frem til et konsept som gir best mulig samfunnsøkonomisk nytte, litt enkelt sagt.

Når man legger frem et forslag til KDP, må lokalpolitikerne fatte et vedtak. Kommunestyret må da stole blindt på dokumentene som er tilgjengelig i forhold til informasjonen som er tilgjengelig. Hvordan jobber man for å få til det?

Starten på en slik prosess er jo et planprogram som da definerer de alternativene som skal utredes, og sier noe om konsekvenser som skal utredes i henhold til regelverk, om fremdrift og måten vi skal jobbe på og samarbeid med andre, det er jo styrende for hele prosessen og det må vi ha i bakhodet hele tiden. Det er viktig å ha god kontakt med de politiske miljøene underveis, vi jobber jo ikke bare på egenhånd og presenterer en plan til slutt, vi har i dette tilfellet her orientert og informert underveis, så de vet jo hva vi driver med og det har kommet synspunkter og hensyn som vi må jobbe med for å belyse. Det er jo andre etater her som er med å passe på, fylkesmannen, NVE, fylkeskommunen, alle disse passer på at ting blir utredet på en skikkelig måte.

Har det vært et godt samarbeid med lokalbefolkningen?

Ja, det vil jeg si, vi har fått gode tilbakemeldinger på det informasjonsopplegget vi har gjennomført. Det viktig å holde folk informert, og får litt mer forståelse for en del ting. Det er jo ikke alle som skjønner hva vi må ta hensyn til og hvordan ting blir vektlagt. Det er viktig, for å unngå misforståelser.

Er det vanlig at det blir avholdt en 2. gangs høring på så store prosjekt?

Ja, det er i hvert fall ikke uvanlig. For det er såpas mange hensyn og ting som kom opp i den første høringen som en da måtte ta tak i å gå nærmere inn på. Det var jo innsigelser i fra flere parter og vi prøvde å gjøre utredninger og ha en prosess frem til 2. gangs høring for å se om vi ble klitt de innsigelsene. Så her var det riktig og nødvendig å kjøre høring nummer 2. Det var også noen som mente at det burde kjøres en høring nummer 3, men da hadde kommunen tatt over saken og de prioriterte fremdrift fremfor å kjøre en ny høringsrunde.

Det å forholde seg nøytral ved KU, er det problematisk?

Det blir jo alltid slik at det er mange hensyn som må tas. Du må gjøre et valg, altså hva skal legges vekt på i en sammenheng. Man må jo prøve å balansere det på en måte opp imot målsetningen ved prosjektet for eksempel. Vi har jo fagfolk på forskjellige områder som er med her, og vi har hatt mange diskusjoner i prosjektet når det gjaldt prioriteringer mellom ulike hensyn. De har vært med å påvirke de tematiske utredningene innenfor sitt fagfelt. Det har ikke jeg overstyrt, jeg har prøvd å holde meg nøytral og latt fagfolkene fått frem konsekvensvurderinger. Til slutt må man da ende opp med en anbefaling basert på en vektning mellom ulike konsekvenser.



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway