

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Kommunenes rolle ved bruk av statlig arealplan

Central government land-use plan: The role of
municipalities

Vetle Riis Hallås
By- og regionplanlegging

[Denne siden er med hensikt uten innhold / page intentionally left blank]



BIBLIOTEKSIDE

TITTEL

Kommunenes rolle ved bruk av statlig arealplan

ENGLISH TITLE

Central government land-use plan: The role of municipalities

FORFATTER

Vetle Riis Hallås

VEILEDER

Petter Næss

SKREVET PÅ

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for by- og regionplanlegging

SIDETALL

98

OPPLAG

4

BILDE PÅ FORRIGE SIDE

Veggmaleri i Hønefoss. Foto: Vetle Riis Hallås

EMNEORD

Plan- og bygningsloven; kommunalt selvstyre; statlig arealplan; Ringeriksbanen; flernivåstyring

KEYWORDS

The Planning and Building act; municipal autonomy; central government land-use plan; Ringeriksbanen; multi-level governance

FORORD

Denne masteroppgaven markerer slutten på to og et halvt lærerike år på by- og regionplanlegging på NMBU. For en samfunnsgeograf som kom rett fra Blindern var det en stor overgang å komme til Ås med det brede spennet av fordypninger, yrkesrettede forelesninger og gruppearbeid. Masse gruppearbeid. Men jeg har stortivdes, takket være de flotte menneskene, flinke lærere og spennet av temaer man kan fordype seg i.

Temaet for denne oppgaven reflekterer også noe av dette. Interessen for jernbane, kombinert med temaer som offentlig forvaltning, det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven, og ikke minst politikk var alle viktige elementer som fikk meg til å velge å skrive om planleggingen av et av de mest spennende infrastrukturprosjektene de neste årene, nemlig Ringeriksbanen.

Jeg vil starte med å takke min veileder Petter Næss for utrolig god oppfølging, spennende diskusjoner og nyttige tilbakemeldinger. I tillegg vil jeg takke Knut Sørgaard i Fellesprosjektet som har hjulpet meg med temavalg, problemstilling og svart ut spørsmål underveis. Daniel Hesby Mathé i Kommunal- og moderniseringsdepartementet fortjener også en takk for god hjelp underveis. Takk til alle informantene som stilte opp og ga gode svar til spørsmålene mine. Takk også til Bane NOR som har stilt med skriveplass i høst. Sist men ikke minst vil jeg takke min kjære samboer Aimée som har vært støttende og oppmuntrende under hele skriveprosessen.

God fornøyelse.

Vetle Riis Hallås

Ås / Oslo, 4. desember 2019

SAMMENDRAG

En effektiv, sikker og miljøvennlig transportinfrastruktur er viktig for både næringsliv, privatpersoner og samfunnet forøvrig. Hvordan vi reiser vil trolig endre seg i fremtiden, men en ting er sikkert, satsing på jernbane vil også i fremtiden være viktig. Planlegging av en slik jernbaneinfrastruktur kan by på en rekke utfordringer av sektorovergripende karakter. Med kommunene som planmyndighet kan det være krevende å sikre kostnadseffektive og miljøvennlige transportkorridorer, og derfor har politikere og transportetatene uttrykt et sterkt ønske at flere prosjekter går som statlig plan, altså at vedtaksmyndigheten til kommunene flyttes til departements-nivå. Samtidig er det et ønske at kommunene skal ha en større grad av innflytelse på eget territorium, blant annet med større gjennomslag i innsigelsessaker. Dette blir av politikere omtalt som det kommunale selvstyret.

Denne oppgaven ser på det tilsynelatende paradokset mellom ønsket om økt lokalt selvstyre og økt bruk av statlig plan. Særlig vil kommunenes rolle ved bruk av statlig plan bli undersøkt. I dag er det lite veiledning på hva kommunenes rolle skal være, ut over å bli en høringspart. Ved å studere en konkret case, nemlig planleggingen av Ringeriksbanen og E16 med dobbeltsporet høyhastighetsjernbane fra Sandvika til Hønefoss, og fire-felts vei fra Skaret til Hønefoss. De tre vertskommunene for dette prosjektet, Bærum, Hole og Ringerike har forskjellige utfordringer som følge av planarbeidet, og ulike forutsetninger for å løse de. Dermed ble statlig plan tidlig besluttet, etter flere runder med stagnasjon, innsigelser og usikkerhet.

Ved å studere de relevante plandokumentene, brev og ulike utredninger, samt intervjuer av relevante nøkkelpersoner i prosjektet og kommunene blir problemstillingen om hvilken rolle kommunene spiller ved bruk av statlig arealplan svart ut. Ved å drøfte den innsamlede empirien opp mot en rekke teorier og begreper, som blant annet makt, flernivåstyring og lokalt selvstyre, og rammeverket i det norske plansystemet, blir det konkludert med at kommunene i stor grad inntar en annen rolle. Sakene som kommunene rapporterer både gjennom intervjuer og hørings svar bærer stort sett preg av å være hensyn til lokalbefolkningen. Gjennom intervjuer bekrefter flere representanter fra kommunene at de i må innta en annen rolle, som representant *for* lokalbefolkningen. Fra å være vedtaksmyndighet som skal veie alle interesser opp mot hverandre før et vedtak fattes, blir kommunene i denne sammenhengen en ombudsrolle for lokalbefolkningen. Det blir også drøftet hva lovgiver har tenkt hva kommunene skal bistå med, men at det av hensyn til de ulike prosjektenes kompleksitet og sammenheng ikke er gitt noen klar instruks på hvordan kommunene skal involveres.

I planprosessen for Ringeriksbanen er det tydelig at samarbeidet har vært godt, konfliktene få og møtevirksomheten hyppig. I oppgaven blir det drøftet om også dette kan ha noe å si om hvorvidt samarbeidet har vært bra. I tilsvarende saker, som f.eks. utbyggingen av politiets beredskapssenter i Ski kommune har involveringen av kommunene vært mindre, og det kan dermed tenkes at konfliktkriteriet, ett av flere kriterier som må til for å bruke statlig arealplan, kan spille inn på kommunenes grad av involvering.

ABSTRACT

An efficient, secure and environmentally friendly transport infrastructure is important for both businesses and civil society. How we travel is likely to change in the future, but one thing is for sure, investments in railway infrastructure continue to be important. Planning such a railway infrastructure can present a number of challenges in a cross-sectoral nature. With the municipalities as the planning authority, it can be challenging to ensure cost-effective and environmentally friendly transport corridors, which is why politicians and the transport authorities have advocated for increased use of central government land-use plans, in effect ensuring that the decision-making authority of the municipalities is moved to the government level. At the same time, it is stated that the municipalities should have a greater degree of influence in their own territory, for instance greater influence in objection cases. Politicians refer to this as municipal autonomy.

This thesis looks at the apparent paradox between the desire for increased local self-government and increased use of central government land-use plan. In particular, the role of municipalities when using central government land-use plans will be investigated. There is little guidance on what the municipalities' role should be, besides being a consultation party. By studying specific cases, namely the planning of the Ringeriksbanen and E16 with the double track high-speed railway from Sandvika to Hønefoss, and the four-lane highway from Høggkastet to Hønefoss. The three municipalities where this project will take place, Bærum, Hole and Ringerike, have different challenges and conditions for solving them. Thus, the central government land-use plan was decided early, after several rounds of stagnation, objections and uncertainty.

By studying the relevant plan documents, letters and various reports, as well as interviews of relevant key persons in the project and the municipalities, the issue of what role the municipalities play in using central government land-use plan is eliminated. By discussing the empirical data against a number of theories and concepts, such as power, multi-level governance and local self-government, and the framework of the Norwegian planning system, it is concluded that the municipalities in a large extent take different roles. The issues that the municipalities report through interviews and consultation responses are largely characterized by the level of consideration they show the local population. Via the medium of interviews, several representatives from the municipalities confirm that they must take on a different role, as a representative of the local population. By being a decision-making authority that weighs all interests against each other before reaching a decision, the municipalities, in this context, will take on an ombuds-role for the local population. It is also discussed what the legislature thinks about the municipality's role, but due to the complexity and context of the various projects, no clear instructions have been given on how the municipalities should be involved. In the planning process for the Ringeriksbanen it is clear that the level of cooperation has been good, the conflicts few and the meeting activities frequent. The thesis discusses whether this can also have a say on whether the inclusion of the municipalities has been good. In similar cases, e.g. the development of the police emergency center in Ski Municipality showed reduced involvement by the municipality, and it is therefore conceivable that the conflict criterion, one of several criteria needed to use a central government land-use plan, can effect the level of involvement by municipalities.

1.0 INTRODUKSJON	1
1.1 PROBLEMSTILLING.....	2
1.2 RELEVANS.....	3
1.3 DISPOSISJON.....	3
1.4 OPPGAVENS AVGRENSNING.....	3
2.0 PRESENTASJON AV CASE-STUDIET	4
2.1 BAKGRUNN.....	4
2.2 OM FELLESPROSJEKTET RINGERIKSBANEN OG E16.....	6
2.3 ORGANISERING OG PROSESS.....	8
3.0 METODE	10
3.1 METODISK RAMMEVERK: CASE-STUDIE.....	10
3.1.1 Intervju.....	11
3.1.2 Innholdsanalyse.....	12
3.2 DATAKVALITET: VALIDITET OG TROVERDIGHET.....	13
3.2.1 Validitet.....	13
3.2.2 Troverdighet: Pålitelighet og bekreftbarhet.....	14
3.3 ETISKE REFLEKSJONER.....	15
4.0 TEORI	16
4.1 PERSPEKTIVER PÅ MAKT.....	16
4.2 FLERNIVÅSTYRING OG LOKALDEMOKRATIETS ROLLE.....	18
4.2.1 Lokalt selvstyre i strid med nasjonal styring?.....	20
4.2.2 Behovet for overordnet styring.....	21
4.2.3 Grenseoverskridende miljøproblemer.....	23
4.2.4 Er kommunene best rustet til å løse store problemer selv?.....	25
4.3 DET NORSKE PLANSYSTEMET ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.....	25
4.3.1 Kommunene er vedtaksmyndighet i arealplansaker.....	26
4.3.2 Innsigelsesinstituttet.....	27
4.3.3 Statlig arealplan.....	28
4.3.4 Planlegging av samferdselsprosjekter etter plan- og bygningsloven.....	30
5.0 EMPIRISK GJENNOMGANG	33
5.1 BESLUTNING OM BRUK AV STATLIG AREALPLAN.....	33
5.1.1 Kommunenes anmodning om statlig plan.....	34
5.1.2 Oppdragsbrevet setter premisser for planleggingen.....	35
5.2 STATLIG PLAN OG LOKALT SELVSTYRE: KOMMUNENES ROLLE I STATLIG PLAN.....	36
5.2.1 Bærum kommune.....	36
5.2.2 Hole kommune.....	39
5.2.3 Ringerike kommune.....	40
5.2.4 Statlig plan i strid med lokalt selvstyre?.....	41
5.2.5 Kommunenes medvirkningsmulighet.....	43
5.2.6 Uformelle påvirkningskanaler: Opprettelsen av ad hoc utvalget for fellesprosjektet.....	45
5.3 HAR DET BETYDNING AT BANE NOR HAR VÆRT TILTAKSHAVER?.....	46
5.3.1 Planlegging på jernbanens premisser.....	47
5.3.2 Kommunenes kompetanse og kapasitet.....	48
5.4 VEIEN VIDERE: BEHANDLING OG VEDTAK.....	50
6.0 DISKUSJON	52
6.1 HVORDAN STILLER KOMMUNENE SEG TIL STATLIG AREALPLAN?.....	52
6.2 HVILKE LOKALE HENSYN BLIR PÅVIRKET?.....	55
6.3 I HVILKEN GRAD VIL EN KOMMUNAL BEHANDLING GI KOMMUNENE GJENNOMSLAG?.....	60
6.4 HVA ER KOMMUNENES ROLLE VED BRUK AV STATLIG AREALPLAN?.....	65
6.4.1 Hva innebærer det at kommunene skal bistå i arbeidet?.....	66
6.4.2 Hvilken rolle har kommunene hatt?.....	69
7.0 KONKLUSJON	73

FIGURLISTE¹

- Figur 1: *InterCity-utbyggingen rundt Oslo* (s. 4)
Figur 2: *Alternativ trase over Åsa* (s. 5)
Figur 3: *Vei- og jernbanetraseen til Ringeriksbanen* (s. 7)
Figur 4: *Organiseringen med fellesprosjektet* (s. 8)
Figur 5: *Tidslinje som viser de viktigste milepælene for prosjektet* (s. 9)
Figur 6: *Avgjørelser i innsigels saker* (s. 27)
Figur 7: *Stegene i planprosesser for samferdselsprosjekter* (s. 31)
Figur 8: *Strategisk arealplankart for Bærum* (s. 38)
Figur 9: *Illustrasjon av situasjon over Kroksund* (s. 39)
Figur 10: *Illustrasjon av situasjon over Sørumsjøen* (s. 41)
Figur 11: *To alternativer for kryss på Helgelandsmoen* (s. 48)
Figur 12: *Illustrasjon av masselagring på Avtjerna* (s. 57)
Figur 13: *Prosjekter innenfor kostnadsrammen* (s. 64)
Figur 14: *Grad av involvering som påvirker medvirkning* (s. 68)
Figur 15: *Høres påvirkningsarbeid mot departementet* (s. 70)
Figur 16: *Det demokratiske kretsløpet* (s. 71)

TABELLER

- Tabell 1: *Oversikt over informanter til oppgaven* (s. 11)
Tabell 2: *Klassifisering av to typer flernivåstyring* (s. 19)
Tabell 3: *Statens rolle som planlegger* (s. 22)
Tabell 4: *Oversikt over statlige arealplaner per 20.11.2019* (s. 30)
Tabell 5: *Sammenfatning av viktige lokale hensyn* (s. 56)

¹ Figurer og tabeller uten kildehenvisninger i bildeteksten eller tittel er laget selv.

1.0 INTRODUKSJON

Aldri før har det blitt brukt så mye penger på vei- og jernbanetiltak i Norge, og særlig hva gjelder jernbane ser man behovet for en effektiv, pålitelig og sikker infrastruktur som kan sikre miljøvennlig person- og godstransport og verdiskapning både i hovedstadsområdet og distriktene. I Nasjonal transportplan for 2018 – 2029 skriver regjeringen at de vil videreføre satsingen på jernbanen, slik at den kan opprettholde sitt naturlige konkurransefortrinn som et effektivt, sikkert og miljøvennlig transportalternativ (Samferdselsdepartementet [SD], 2016, s. 45). Samtidig blir det anerkjent at planleggingstiden for disse prosjektene er alt for lang i dagens plansystem. Målet om å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter kommer frem i alle regjeringserklæringer siden 2013. Stortinget deler dette ønsket om redusert planleggingstid, og hadde følgende innspill til Nasjonal transportplan for 2018-2029:

«Komiteen viser til at Stortinget ved flere anledninger har slått fast at planleggingstiden for samferdselsprosjekter er for lang ... Komiteen registrerer at det er tatt i bruk statlig plan på flere prosjekter de siste fire årene enn hva som har vært gjort tidligere. Ved å hoppe over kommunedelplan kan planleggingstiden reduseres med to til fire år på en rekke prosjekter» (Stortinget, 2016, s. 43)

Regjeringen kommuniserer i Nasjonal transportplan at de ser på mulighetene for å bruke statlig arealplan oftere som ett av flere tiltak for å redusere planleggingstiden i samferdselsprosjekter for å: «... bidra til samordnet og forutsigbar planlegging for lengre strekninger (over flere kommuner) og en raskere planavklaring» (SD, 2016, s. 69).

Riksrevisjonen har også registrert at det er vanskelig å redusere planleggingstiden innenfor dagens plansystem, og påpeker målkonflikten mellom økt bruk av statlig arealplan og hensynet til lokalt selvstyre (Riksrevisjonen, 2018, s. 96)

For å redusere planleggingstiden legger altså politikerne og staten opp til økt bruk av statlig arealplan, et virkemiddel som er hjemlet i plan- og bygningsloven. Ved bruk av statlig arealplan går kommunal- og moderniseringsdepartementet inn i kommunestyrets rolle som

vedtaksmyndighet i plansaker, og kommunenes rolle blir redusert til å gi departementet nødvendig bistand i dette arbeidet (Miljøverndepartementet [MD], 2007, s. 197).

Det finnes lite forskning på hva dette faktisk innebærer, og hvordan kommunene og deres lokale selvstyre blir ivaretatt når store statlige investeringer påvirker arealdisponeringen i deres område. Det er også lite som indikerer hvilken rolle kommunene som blir berørt av en statlig arealplan, konkret har. Spørsmål som denne oppgaven skal se på, er hvilken rolle tre kommuner har hatt i arbeidet med planleggingen av Ringeriksbanen, et prosjekt som planlegger for 40 kilometer jernbane mellom Sandvika og Hønefoss, og en ny firefelts motorvei.

1.1 Problemstilling

Oppgaven har som mål å undersøke hva som ligger i forventningene til kommunene som blir berørt av statlig arealplan, og se hvordan dette arbeidet faktisk har foregått i en konkret sak. For å finne ut dette opererer oppgaven med følgende problemstilling:

Hva innebærer det at kommunene skal bistå i arbeidet med statlig arealplan, og hvordan blir de faktisk involvert i planprosessen?

Problemstillingen er todelt. Ved å studere lovtekstens krav om bistand i arealplanene, kan det gis en indikasjon på hvordan lovgiver har tiltenkt en slik bestemmelse. Dette kan være relevant for kommuner og aktører som i fremtiden skal samarbeide på et domene som vanligvis ligger hos kommunen. Den andre delen av problemstillingen dreier seg om den faktiske involveringen i en konkret sak, nemlig Fellesprosjektet Ringeriksbanen E16 og fram mot levering av reguleringsplan. For å kaste lys over hovedproblemstilling og gi drøftelsen av hovedproblemstillingen et mer informert grunnlag blir følgende underspørsmål også behandlet:

- *Hvordan stiller kommunene seg til bruk av statlig arealplan?*
- *Hvilke lokale hensyn påvirkes av en statlig arealplan?*
- *I hvilken grad vil en kommunal behandling gi kommunene gjennomslag?*

1.2 Relevans

Planlegging av store samferdselsprosjekter er noe som står høyt på dagsordenen i norsk politikk, noe som gjenspeiles av summene som hvert år blir avsatt til vei- og jernbaneformål i statsbudsjettene. I statsbudsjettet for 2019 ble for eksempel bevilgningene til jernbaneformål økt med 12% fra året før (Finansdepartementet [FD] 2018, s. 30). Når politikerne setter seg som mål å redusere planleggingstiden ved bruk av blant annet statlig arealplan, er det relevant å se hvilke konsekvenser en slik plan kan innebære. Dette gjelder særlig i et politisk klima der lokaldemokratiet er en viktig faktor i seg selv. Dette kom blant annet frem da daværende samferdselsminister Ketil Solvik Olsen i 2014 stanset planprosessen av en vei som gikk som statlig arealplan, nettopp av hensynet til lokaldemokratiet. I brevet fra departementet kommer det frem at «Avveiningen mellom økt bruk av statlig plan for å redusere planleggingstiden på den ene siden, og hensynet til lokaldemokratiet er spesielt framtrepende» (Samferdselsdepartementet, 2014, s. 2).

1.3 Disposisjon

For å besvare problemstillingen vil først case-området oppgaven dreier seg om bli presentert (kapittel 2). Deretter kommer en redegjørelse for metodikken som brukes i oppgaven (kapittel 2), før teoridelen (kapittel 4) diskuterer begreper som makt, flernivåstyring og lokalt selvstyre, samt gir en innføring i planprosessen etter plan- og bygningsloven (2008). I kapittel 5 blir empirien presentert, før diskusjonskapittelet (6) diskuterer empirien opp mot problemstillingen og relevante teorier.

1.4 Oppgavens avgrensning

Det er stor oppmerksomhet rundt undersøkelser om mer effektive planprosesser, men hvorvidt statlig arealplan er et virkemiddel for dette er for tidlig å si fordi det ikke finnes mye erfaring ved bruk av dette (Riksrevisjonen, 2018, s. 96). Derfor vil ikke oppgaven behandle dette temaet. Oppgaven vil heller ikke undersøke andre aktører fra sivilsamfunnet eller andre forvaltningsnivå som blir påvirket i dette arbeidet, men heller konsentrere seg om kommunens rolle i lys av påbudet fra plan- og bygningsloven om deltagelse i statlige planprosesser. Ringeriksbanen påvirker mange interesser, og det kan nevnes jordbruk, Ramsar-områder for naturvern og vannkvalitet i Steinsfjorden. Dette er viktige temaer, men vil ikke bli behandlet i denne oppgaven utover der kommunene spiller en rolle.

2.0 PRESENTASJON AV CASE-STUDIET

For å belyse spørsmålet om involvering i planprosesser med statlig arealplan benyttes Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (FRE16) som case. Det planlegges for 40 kilometer jernbane og firefelts motorvei. Jernbanen er en del av InterCity-satsingen som skal knytte bo- og arbeidsmarkedet i Østlandsregionen tettere sammen. Den planlagte jernbanetraseen skal gå fra Sandvika via Sundvollen til Hønefoss. Fellesprosjektet med vei og bane planlegges med statlig arealplan, og spesielt jernbanetraseen berører tre kommuner som har forskjellige forutsetninger og arealutfordringer.



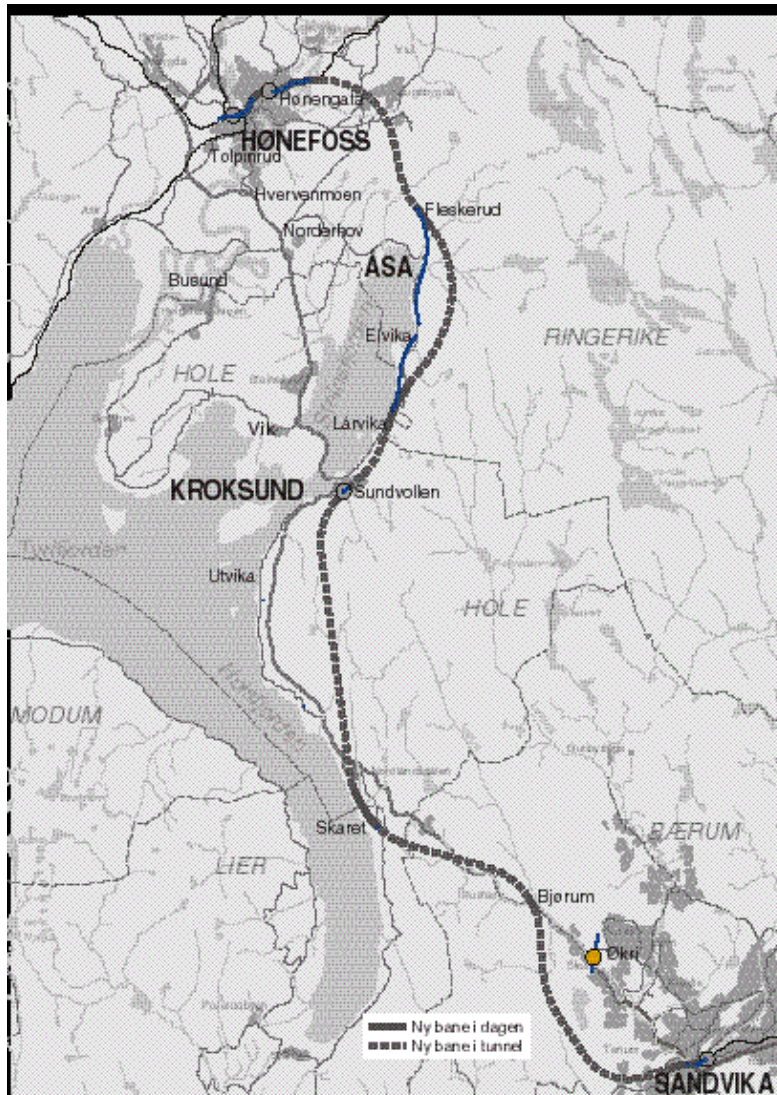
Figur 1: Ringeriksbanen (Sandvika – Hønefoss) i InterCity rundt Oslo. Grå linjer indikerer at banestrekningen ikke er ferdigstilt (Bane NOR, 2018 a)

2.1 Bakgrunn

Idéen om en jernbanetrasé mellom Sandvika og Hønefoss er ikke ny. Allerede i 1858 ble det planlagt for en trasé mellom Hønefoss og Hovedstaden over Ringerike. Hensikten den gang var å sikre den korteste forbindelsen til Kristiania i forbindelse med planleggingen av Bergensbanen (Jernbaneverket, 2008, s. 5)². Planene ble i 1898 forkastet, og Stortinget vedtok den gangen å føre Bergensbanen over Roa (Holøs, 1984, s. 70). Ut over 90-tallet ble traseen over Ringerike nevnt i flere dokumenter, men det var ikke før i 1992 at Ringeriksbanen ble prioritert på nytt, som følge av en politisk avtale. Kommunedelplaner ble

² Etter jernbanereformen har Jernbaneverket byttet navn til Bane NOR. Dokumenter som er datert før 2017 har Jernbaneverket som utgiver, men kommer fra samme transportetat.

utarbeidet i de berørte kommunene, og Stortinget vedtok en trasé over Åsa, øst for Steinsfjorden i 2002 (Bane NOR, 2017 a, s. 13). I 2015 opphevet Stortinget dette vedtaket, og åpnet for det korridorvalget som transportetatene hadde foreslått, nemlig over Kroksund på bakgrunn av en innsigelse til en vegplan, som blir behandlet senere (Samferdselsdepartementet [SD], 2015 a, s. 4).



Figur 2: Stortingets vedtak fra 2002 om å føre jernbanen via Åsa til Hønefoss. Dette forslaget ble opphevet i et senere stortingsvedtak (Jernbaneverket 2008).

Dagens trasé mellom Oslo S og Hønefoss går via Drammen til Hokksund. Fra Hokksund føres jernbanen nordover mot Vikersund og på vestsiden av Tyrifjorden. Reisetiden er rundt en og en halv time, og med fem daglige avganger fra Oslo S utgjør ikke dette attraktivt togtilbud for pendlerreiser i dag. Også dagens veistandard på E16 er utilfredsstillende, og det rapporteres om mange alvorlige trafikulykker og uforutsigbar fremkommelighet (Statens vegvesen, 2017, s. 14).

2.2 Om Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16

I fellesprosjektet planlegges det for både dobbeltsporet jernbane og firefelts motorvei langs nåværende E16. Prosjektet i sin helhet berører to fylker, Akershus og Buskerud, og tre kommuner, Bærum, Hole og Ringerike. Jernbanetraseen på totalt 40 kilometer skal grene av fra Askerbanen ved Jong i Sandvika og føres i en 23 kilometer lang tunell før den kommer ut i dagen på Sundvollen. Her planlegges det en ny stasjon og utfylling i Steinsfjorden for tettstedsutvikling. Videre vil jernbanen gå i en ny tunell før den møter E16 ved Bymoen. Fra Bymoen er det planlagt at jernbanen skal føres inn til Hønefoss sentrum til en oppgradert stasjon (Figur 3, Bane NOR, 2019 a, s. 6). Jernbanen prosjekteres for hastigheter opp mot 250 km/t., noe som vil gi en reisetid mellom Oslo og Hønefoss på omlag 35 minutter (SD, 2016, s. 96). Motorveien er planlagt fra Høggkastet der den føres på en 700 meter lang veibru over Kroksund, videre i en 3 kilometer lang tunell til Bymoen, og med felles trasé med jernbanen et godt stykke før den føres delvis i dagens veitrasé forbi Hønefoss.

For Ringeriksbanens vedkommende har en direkte jernbaneforbindelse mellom Oslo og Hønefoss vært et viktig samfunns mål for å øke pendlerområdet rundt hovedstadsområdet, men også å gjøre det mer attraktivt å reise med tog enn bil. Ringeriksbanen er en del av InterCity-satsingen som innebærer å knytte byene på Østlandet bedre sammen og gi et bedre togtilbud til over halvannen million mennesker (Bane, NOR 2018 a). Samtidig vil en forkortning på Bergensbanen til fem og en halv timer gjøre fjerntogstrekningen mellom Østlandet og Vestlandet mer attraktiv og effektiv (Bane, NOR 2019 a, s. 9).

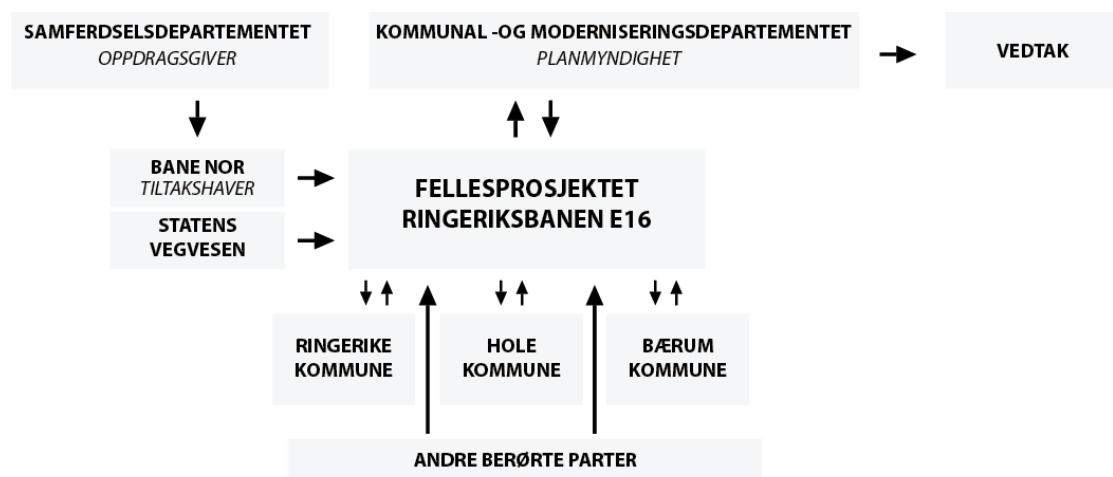
E16 planlegges også med mål om bedre fremkommelighet og reduserte reisekostnader i form av høyere hastighet, men her er også trafiksikkerhet et viktig mål. Veistrekningen sør for Høggkastet er blitt skilt ut til et eget veiprojekt, med vedtatt reguleringsplan (Statens vegvesen, 2017)



Figur 3: Kart over jernbane- og veitraseen som tiltakshaver har foreslått (Bane NOR, 2019 a).

2.3 Organisering og prosess

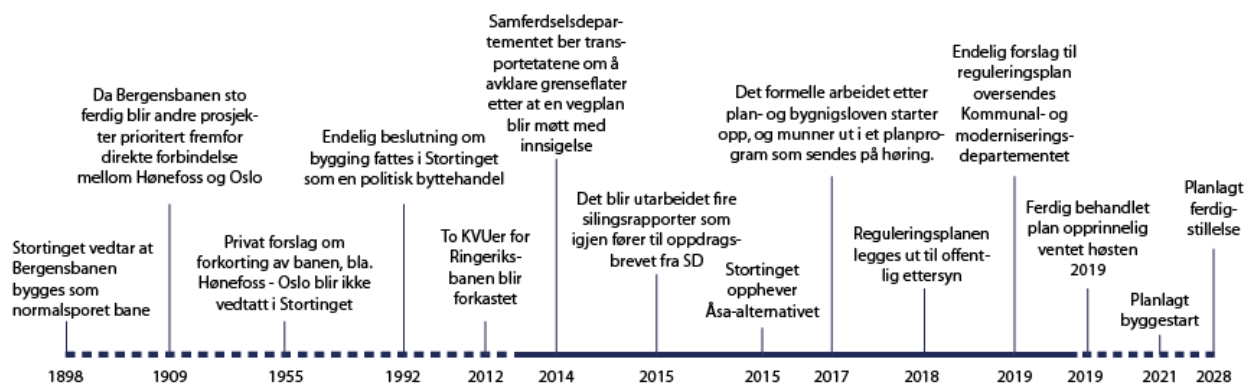
På henvisning fra samferdselsdepartementet skal planleggingen av Ringeriksbanen gå som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven §6-4. Oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet i 2015 legger også til grunn at planleggingen av Ringeriksbanen i utgangspunktet skulle gjennomføres som fellesprosjekt der transportetatene for vei og bane leverer en felles plan for transportkorridoren (Samferdselsdepartementet [SD], 2015 b). Det er Bane NOR som er tiltakshaver og leder prosjektet, mens kommunal- og moderniseringsdepartementet er vedtaksmyndighet og har ansvar for å fastsette alle relevante plandokumenter.



Figur 4: Forenklet illustrasjon av organiseringen av Fellesprosjektet med statlig plan

Organiseringen av arbeidet er illustrert i figur 4. Samferdselsdepartementet ga med oppdragsbrevet til transportetatene mandat til å opprette Fellesprosjektet som utarbeider reguleringsplanen. I arbeidet har Fellesprosjektet jobbet i kontakt med kommunene og andre berørte parter. Eksempler på berørte parter er frivillige lag, sivilsamfunnsorganisasjoner og grunneiere. Også regionalt nivå faller inn under denne kategorien. Årsaken til at kommunene har fått en uthevet plass, er at vedtaksmyndigheten de opprinnelig har hatt etter plan- og bygningsloven er flyttet til departementet, noe som har medført et større krav til medvirkning fra kommunene. Dette er beskrevet i planprogrammet og drøftes nærmere i den empiriske gjennomgangen.

Hva statlig arealplan innebærer, er nærmere beskrevet i avsnitt 4.3 om planlegging etter plan- og bygningsloven. Hovedregelen er at infrastrukturprosjekter planlegges med kommunedelplan før man utarbeider reguleringsplan (Jernbaneverket, 2013, s. 12), men man har også mulighet til å hoppe over kommunedelplanen, som ofte er tidkrevende, og heller gå rett på reguleringsplan. I planleggingen av Ringeriksbanen ble denne prosessen erstattet av en silingsprosess, med to delrapporter og en silingsrapport som omfatter felles løsninger for vei- og banetraseer (Jernbaneverket, 2015), før arbeidet med reguleringsplan ble startet opp. Her fikk kommunene anledning til å gi merknader for fastsettelsen av traseen.



Figur 5: Tidslinje som viser de viktigste milepælene for Fellesprosjektet. Heltrukken linje representerer den pågående planprosessen, der mye av det er formell planlegging etter plan- og bygningsloven.

Kommunene som blir berørt av dette arbeidet, plikter etter loven å bistå tiltakshaver i dette arbeidet. Hvilken rolle de faktisk har i dette arbeidet, er en sentral del av problemstillingen i denne oppgaven. Også fylkeskommunen, berørte faglige organer, interesseorganisasjoner og privatpersoner har både rett og plikt til å delta i planprosessen i henhold til prosessreglene i plan- og bygningsloven. Dette blir behandlet i teoridelen. Reguleringsplanen ble levert til departementet i mai 2019 for behandling, og det er fremdeles usikkert når planen er ferdig behandlet³ (Bane NOR, 2019 b).

³ Det var ventet at planen skulle være ferdig behandlet høsten 2019, men innen denne oppgaven går i trykk er den fremdeles ikke vedtatt.

3.0 METODE

I samfunnsvitenskapen er metode rammeverket og prosessen som fører frem til kunnskap om samfunnets virke. Valget av metode avhenger av det som skal undersøkes sin egenart og karakteristikker (Grønmo, 2015, s. 42). Man kan forenklet sette opp to forskningsstrategier, nemlig kvalitativ og kvantitativ forskning. Under positivismestriden på 1970-tallet tok en rekke sosiologer og filosofer til orde for at kvantitative forskningsstrategier var uegnet for samfunnsvitenskapelig forskning. Mye har endret seg siden den gang, og nå er valg av forskningsstrategi et pragmatisk valg avhengig av studieobjekt, fagtradisjon og problemstilling (Ringdal, 2012, s. 104).

Denne oppgaven benytter en kvalitativ forskningsstrategi, der formålet er å samle inn kvalitative data i form av tekst (Grønmo, 2015, s. 22). Hensikten med dette kapittelet er å presentere metodene som er brukt for å belyse problemstillingen og underspørsmålene. Det er i hovedsak blitt brukt case-studie som forskningsdesign, der undersøkelse av dokumenter tilknyttet casen og intervjuer med sentrale aktører har vært sentralt i datainnsamlingen.

3.1 Metodisk rammeverk: case-studie

Grønmo (2015, s. 105) skiller mellom to formål en case-studie kan ha, nemlig å utvikle en helhetlig forståelse av enheten som undersøkes, eller å utvikle begreper, hypoteser eller teorier som er ledet ut av forskning på caset. Dette bygger på Robert Stake sin inndeling i forskjellige måter å tilnærme seg case-studier på. Mens en indre (intrinsic) case studie ser på en spesiell case på grunn av dens egenart, vil en instrumentell case studie undersøke den for å få mer informasjon om mer enn bare dens egenart (Stake, 1995, s. 3). Oppgaven benytter Fellesprosjektet Ringeriksbanen E16 som en instrumentell case.

Det er i hovedsak to fremgangsmåter som er benyttet i denne case-studien, nemlig intervju med sentrale aktører og en kvalitativ, instrumentell innholdsanalyse av relevante dokumenter. Datainnsamlingen har foregått i september og oktober 2019. På denne tiden var reguleringsplanen sendt til behandling i departementet, og informantene uttalte seg på bakgrunn av hvordan de hadde arbeidet, ikke hvilket utfall behandlingen av planen på den tiden var. Det samme gjelder innholdsanalysen. Derfor er ikke datamateriale etter september 2019 inkludert i kildegjennomgangen.

3.1.1 Intervju

Samtaler som tar sikte på å produsere kvalitative data omtales som uformelle og fleksible intervjuer (Grønmo, 2015, s. 167). I denne oppgaven har det blitt utført seks uformelle intervjuer med relevante nøkkelpersoner som har vært involvert i prosessen med planlegging av Fellesprosjektet. Flesteparten av de rekrutterte har vært representanter for en av kommunene, enten som planleggere eller lokalpolitikere. I tillegg har det blitt gjennomført intervjuer med representanter fra tiltakshaver og vedtaksmyndighet, henholdsvis Fellesprosjektet (representert ved Bane NOR) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 1: Oversikt over intervjuede informanter til oppgaven

Informantenes rolle	Dato for intervju
Planlegger, Ringerike kommune	11.09.2019
Planlegger, Bærum kommune	19.09.2019
Lokalpolitiker, Hole kommune	03.10.2019
Lokalpolitiker, Hole kommune	03.10.2019
Planlegger, Bane NOR (FRE16)	02.10.2019
Saksbehandler, Kommunal- og moderniseringsdepartementet	16.10.2019

Det ble gjennomført en ikke-tilfeldig rekruttering av informanter, basert på deres rolle i prosjektet. Utvelgelsen ble basert på informasjon fra prosjektets nettsider og det som Taylor, Bogdan og DeVault (2015, 108) kaller *snowballing*, altså at enkelte informanter jeg intervjuet tipset om andre jeg kunne snakke med. Alle fikk en invitasjon sendt per e-post med utfyllende informasjon om prosjektet og informasjon om personvern. Selv om man ikke kan planlegge uformelle intervjuer på en detaljert måte, ble det utarbeidet en generell intervjuguide basert på problemstillingen og underspørsmålene (vedlegg 1). Denne er delt i fire med en formell innledning, en del med innledningsspørsmål for å sette tonen, en hoveddel der de fleste spørsmål skulle bli dekket, og en fjerde avsluttende del der tilleggsmomenter, oppsummering og eventuelle misforståelser kunne bli adressert. Det ble også utarbeidet spesialiserte intervjuguides basert på denne for de ulike informantene.

Alle intervjuene ble gjennomført hos informantene, og varte i gjennomsnitt en time. Intervjuet bar preg av en uformell samtale, med spørsmål grunngitt i intervjuguiden. Innledningsvis i fase 1 og 2 ble det stilt enkle spørsmål for å sette tonen med informantene (Taylor et al., 2015, 118). Spørsmålene i fase 3 var av mer substansiell karakter for få å gode svar på problemstillingene. Ingen av informantene fikk samme spørsmål, og det var ikke et poeng å sikre lik spørsmålsstilling. Både før og under intervjuet ble det operert med en høy grad av åpenhet rundt problemstilling og tema. Informantene fikk derimot ikke tilsendt spørsmålene på forhånd. Samtalen ble tatt opp med informantenes samtykke og transkribert i ettertid.

Grønmo (2015, s. 172) lister opp tre typiske problemer som kan fremkomme under datainnsamlingen. Dette dreier seg om dårlig kommunikasjon mellom forsker og informant, at forskeren kan påvirke svarene, og generelle trekk ved informanten. De to første problemene dreier seg om kommunikasjon underveis i intervjuet, og det ble gjort noen tiltak for å bøte på problemene. Det ble blant annet unngått å stille ledende spørsmål, men heller å la informantene prate fritt. Trekk ved informanten dreier seg i denne sammenheng om den rollen informanten har i form av representasjon for en kommune eller offentlig etat. Disse trekkene kan påvirke svarene ved at informanten ikke ønsker å snakke mye om store utfordringer. Dette må bøtes på ved å blant annet se svarene opp mot enhetenes offisielle uttalelser i form av saksfremlegg og plandokumenter. Dette blir drøftet i neste avsnitt.

Fra det transkriberte intervjumaterialet ble det utarbeidet en tolkningsmatrise (se vedlegg 2) der hovedproblemstillingen og de tre underproblemstillingene ble forsøkt svart på i korte trekk basert på hver enkelt informants uttalelse (Næss et.al, 2014, s. 105). Innsikt fra denne matrisen ble så brukt i diskusjonsdelen, og for å svare på problemstillingen.

3.1.2 Innholdsanalyse

En kvalitativ innholdsanalyse er undersøkelse av ulike dokumenter med sikte på å finne informasjon som er relevant til det som studeres (Grønmo, 2015, s. 175). I denne sammenhengen er dette plandokumenter, saksfremlegg og brev tilknyttet Fellesprosjektet.

Som forberedelse til en slik analyse er det viktig å sette fokus og avgrense hva som skal undersøkes. Her skiller Grønmo (2015, s. 176) mellom det å prioritere tema og finne tekster. I Fellesprosjektet er det en enorm mengde dokumenter tilknyttet planen, så utvelgelsen ble basert på relevans og viktighet. Med relevans menes dokumentets sammenheng med problemstillingen, og viktighet dreier seg om dokumentets rolle i plansystemet. Planprogram og planbeskrivelse er for eksempel valgt ut på dette kriteriet. Dokumentene som er analysert er for det meste tilgjengelig på Bane NOR sine nettsider⁴ og kommunenes innsynsportaler. Kategoriseringen, eller kodingen, av det relevante datamaterialet ble utarbeidet underveis i datainnsamlingen basert på det faktiske innholdet i teksten. Kategoriene er basert på problemstillingen, og underveis i prosessen ble kategoriene revidert for å passe bedre med det innhentede datamaterialet (Grønmo, 2015, s. 179).

3.2 Datakvalitet: Validitet og troverdighet

Kvaliteten på datamaterialet sier noe om i hvor stor grad det innsamlede materialet kan svare på problemstillingen. I vitenskapsteorien finnes det tradisjonelt to systematiske kriterier som kan vurdere denne datakvaliteten, nemlig reliabilitet og validitet. Reliabilitet er datamaterialets pålitelighet, altså at en tilsvarende undersøkelse vil gi et tilsvarende resultat, mens validitet er datamaterialets gyldighet, altså om datamaterialet er i samsvar med problemstillingen (Grønmo, 2015, s. 241). Samtidig er det usikkert om disse begrepene, og særlig reliabilitetsbegrepet er hensiktsmessig å bruke for å evaluere datakvaliteten på kvalitative studier, fordi vurderingsmetodene er skreddersydd for kvantitative metoder (Golafshani, 2003, s. 601). Derfor vil vurderingen av denne oppgavens datakvalitet bygge på en generell validitetsvurdering, og en troverdighetsvurdering, som et alternativ til reliabilitet (Lincoln & Guba, 1986).

3.2.1 Validitet

Vurderingen av validitet i kvalitative studier bygger på tre typer validitet; kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet (Grønmo, 2015, s. 254). Spørsmålet som vurderes i denne sammenheng er hvorvidt forskningsopplegget produserer

⁴ <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/ringeriksbanenoge16/plan--og-dokumentarkiv/>

data som svarer til forskningsspørsmålet. En slik type validitet kalles også begrepsvaliditet fordi det krever en teoretisk vurdering (Ringdal, 2014, s. 97).

Kompetansevaliditet dreier seg om forskerens kompetanse til å samle inn data på denne måten. I tillegg til selve datainnsamlingen vurderes forståelsen av det empiriske feltet som det forskes på. Selvsagt er denne begrenset siden dette er en gradsoppgave, men mye fokus på metode i utdanningen og mange oppgaver tidligere med kvalitativ metode som forskningsstrategi har gjort meg i stand til å gjøre en god vurdering av datainnsamlingen og tolkningen av den. Kompetansevaliditet bør også sees i sammenheng med kommunikativ validitet.

Kommunikativ validitet bygger på en generell språklig kompetanse, og kan forstås som både dialogen mellom forsker og informant, og hvorvidt forskeren klarer å kommunisere funnene i tekstform. Også her vil erfaring fra tidligere oppgaver og prosjekter ha noe å si, både når det gjelder intervjueteknikk og hvordan funnene blir kommentert i tekst.

Pragmatisk validitet viser til i hvilken grad resultatene kan danne et handlingsgrunnlag. Med dette menes samsvar mellom funnene og senere handlinger (Grønmo, 2015, s. 256). En slik vurdering blir vanskelig på dette konkrete tilfellet, men funnene fra problemstillingen kan være til inspirasjon for senere prosesser som planlegges med statlig arealplan, særlig siden dette er et aktuelt tema. Dette kan også bli aktuelt dersom samarbeidet med Fellesprosjektet og kommune skal evalueres når prosjektet er ferdig.

3.2.2 Troverdighet: Pålitelighet og bekreftbarhet

Troverdighet er en alternativ vurderingsmetode for datakvalitet til kvalitative studier (Lincoln & Guba, 1986). Datamaterialets troverdighet består av fire deler, nemlig kredibilitet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet. De to første begrepene overlapper med indre og ytre validitet, og vil ikke bli behandlet her (Bryman, 2016, s. 384).

Pålitelighet blir trukket frem som et alternativ til reliabilitet i kvalitative undersøkelser, og i denne sammenheng foreslås det en revisjonsprosess, der utvelgelsesdata, notater, intervjuguides, transkripsjoner m.m. blir vurdert av andre forskere. Denne tilnærmingen er ikke mye brukt i forskning (Bryman, 2016, s. 385), og det har heller ikke vært en konkret strategi i oppgavens datainnsamling. I stedet har tett oppfølging fra veileder til en viss grad

sørget for at datamaterialet blir troverdig og pålitelig, ved at det blir gjennomgått og kommentert underveis.

Bekreftbarhet⁵ i denne sammenheng er anerkjennelsen av at objektivitet ikke er mulig, men at datainnsamlingen har skjedd i og forskeren har handlet i god tro, og ikke latt personlige overbevisninger styre konklusjonene. (Bryman, 2016, s. 386). For datainnsamlingen har dette vært et viktig tema, særlig når samferdselspolitikk er noe jeg personlig er engasjert i. Ved å stille åpne spørsmål til informantene og være aktivt klar over at full objektivitet ikke er mulig å oppnå, har jeg så langt som mulig forsøkt å unngå at konklusjonene blir farget av egen overbevisning.

3.3 Etske refleksjoner

Innsamling av datamateriale til en slik oppgave gir to etiske problemstillinger; forskningens redelighet og informantenes personvern. Mens redelighet dreier seg om å sikre at data ikke blir innsamlet på en uredelig måte, plagiert eller forfalsket, vil informantenes personvern sikre at deltagerne som bidrar med informasjon til undersøkelsen ikke opplever negative følger av å delta (Ringdal, 2014, s. 454). I det følgende beskrives hvordan informantenes personvern har blitt ivaretatt.

Alle deltagere til denne studien har fått tilsendt omfattende informasjon om oppgavens tema⁶, samt et standardisert informasjonsskjema om deres rettigheter dersom de ønsket å delta. Her ble det også tydeliggjort at informantene kunne trekke seg fra undersøkelsen når som helst, at deltagelse var frivillig og at dataene vil bli slettet etter prosjektets sluttdato. Intervjuene ble tatt opp med deltagerens informerte samtykke og transkribert. Deretter ble lydopptaket slettet, og det transkriberte materialet ble anonymisert. Ingen av informantene som har deltatt i denne oppgaven blir identifisert med navn, men stillingstittel *kan* være avslørende. Dette ble alle informantene orientert om før de ga sitt informerte samtykke i å delta. Informantenes uttalelser i denne oppgaven er basert på intervjuer, og før oppgaven ble levert, ble informantene tilsendt sitater av deres uttalelser for sitatsjekk. Innsamlingen av data har blitt gjort med godkjenning fra NSD og etter deres retningslinjer hva gjelder behandling av data.

⁵ Bryman (2016) kaller dette for *confirmability*.

⁶ Se vedlegg 3

4.0 TEORI

Oppgaven tar for seg forholdet mellom stat og kommune i en konkret arealplansak som planlegges etter plan- og bygningsloven. I en slik sammenheng vil begreper som flernivåstyring være relevant å beskrive som et bakteppe i senere kapitler. Begreper som lokalt selvstyre og maktforhold blir også drøftet, samt en redegjørelse om det norske plansystemet.

4.1 Perspektiver på makt

Kommunenes styringskompetanse er delegert fra lovgivende forsamling på nasjonalt nivå. Denne kompetansen til å fatte vedtak kan omtales som en makt kommunene selv har til å styre kommuneinterne forhold, i denne sammenheng, planlegging og forvaltning av arealer. I dette avsnittet blir maktbegrepet presentert som en teoretisk ramme for å forstå de vertikale maktforholdene mellom styringsnivåene som blir redegjort for senere.

Det finnes mange måter å tilnærme seg begrepet makt på. Et utgangspunkt er Max Webers klassiske definisjon, som lyder: «ett eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber, 2000, s. 51). Hovedpoenget her er at en beslutning må møte motstand, og synet til den som skal har makt får gjennomslag. Dersom det skulle være konsensus om et tema vil det ifølge Webers forståelse ikke være snakk om makt i den forstand. En innvending mot en slik Weberiansk variant av maktbegrepet er at det blir for konfliktorientert (Haga, Leirset & Lillestøl, 2014, s. 14)

Senere makt-teorier gir ulike perspektiver på makt. I det følgende blir det presentert fem former for makt, eller maktens fem ansikter, basert på den danske maktutredningen (Thomsen, 2000). Maktens første ansikt er basert på teoretiseringen til Robert A. Dahl, som i 1950-årene definerte makt som en endimensjonal påvirkningsrelasjon. Her vil aktør A ha makt over B dersom A får B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort (Thomsen, 2000, s. 15). I denne formen for makt er adferd sentralt for å ta avgjørelser i en konflikt som er åpen og synlig (Lukes, 2005, s. 19), og kan enkelt sammenliknes med Webers klassiske definisjon. Maktens andre ansikt kan leses som en kritikk av Dahls endimensjonale form for makt. Bachrad og Baratz argumenterer med at selv om dette er en relevant form for makt, så leder

denne definisjonen oppmerksomheten bort fra at maktutøvelse ofte foregår på en skjult og raffinert måte, f. eks. gjennom å utelukke visse befolkningsgrupper eller interesser fra beslutningsprosessen. I følge Bachrad og Baratz vil det være i maktøverens interesse å tilsløre denne formen for maktutøvelse (Thomsen, 2000, s. 18). Maktens tredje ansikt er en kritikk av de to første måtene å forstå makt på, som Lukes mener er for adferdsorienterte og individualistiske. Lukes presenterer en tredje måte å forstå makt på, som innebærer å se på latente konflikter (Lukes, 2005, s. 28). Maktutøvelsen kan altså være blottet for synlig konflikt, men heller opptre som en bevisst konstruert konsensus (Thomsen, 2000, s. 24).

Maktens fjerde ansikt, strukturell makt, bygger på de tre andre, men Thomsen (2000, s. 34) spør seg i hvilken grad Lukes faktisk analyserer strukturelle faktorerets betydning. Strukturelle faktorer spiller en stor rolle, og i det fjerde «ansiktet» blir fokus på makt som kapasitet. Anthony Giddens er regnet som en av de sterkeste kritikerne av en relasjonell maktforståelse, og ressurser og kapasitet har noe å si for hvilken makt man har (Thomsen, 2000, s. 35). Også den amerikanske maktteoretikeren Jeffrey Isaac utmerker seg her med det han kaller *sosial makt*. Her legges det vekt på hvordan man skal beskrive gruppen som utøver makten, og deres ressurser, f.eks. personer med økonomisk kapital (Thomsen, 2000, s. 36). Maktens femte ansikt er Lukes kritikk mot det strukturelle perspektivets relevans, som han mener tegner et for statisk bilde av samfunnets virkelighet. Som Thomsen skriver: «Hvor Giddens definerer aktøren ved *evnen* til å handle, definerer Lukes aktøren ved *muligheten* for å kunne handle» (Thomsen, 2000, s. 40, original utheving, min oversettelse). Det blir altså vanskelig å forklare hvordan nye bevegelser plutselig får stor makt. Med en slik forståelse av dynamisk makt, beveger man seg over i diskursanalytiske tilnæringsmåter til makt. Her er Michel Foucault sentral, med en maktforståelse som en «*kompleks strategisk situasjon*» (Thomsen, 2000, s. 41, original utheving, min oversettelse). Dette betyr at maktrelasjonene påvirker aktørens grunnleggende identitet.

Ifølge den siste maktutredningen i Norge er definisjonen av makt «... evne[n] til å nå et mål, skape en virkning» (NOU, 2003: 19, s. 11). Makten kan utøves direkte med tvang eller indirekte med symboler eller sosiale strukturer. Denne relasjonelle forståelsen av makt er lik både Webers og Dahls definisjon, i det som omtales som maktens første ansikt. Utvalget skiller mellom politisk, økonomisk og ideologisk makt. Politisk makt er institusjonalisert

innenfor staten eller mellom stater, og dreier seg om en autoritativ makt som gjennom lover og pålegg utøver sin vilje. Denne makten har legitimitet gjennom maktfordeling og folkesuverenitet gjennom demokratiske valg, og vil være mest relevant for analysen i denne oppgaven. Økonomisk makt er mindre knyttet til territorium, men dreier seg om kontroll av produksjonsressurser og akkumulering av kapital. Denne makten legitimeres gjennom det frie markedet, men vil i varierende grad søke støtte og oppslutning i den politiske maktdimensjonen. Dette kan sammenliknes med Giddens og Isaac sin kategorisering av makt, som av Thomsen (2000, s. 36) omtales som maktens fjerde ansikt.

Ideologisk makt er makt gjennom språket, i form av kontroll over tanker, verdier og følelser, og utøves av både politiske bevegelser, intellektuelle og sivilsamfunnsorganisasjoner, og samsvarer med det som omtales ovenfor som maktens femte ansikt med Foucaults diskursanalytiske tilnærming (Thomsen 2000, s. 41)

4.2 Flernivåstyring og lokaldemokratiets rolle

I takt med et stadig mer komplekst samfunn har begreper som flernivåstyring vokst frem. Dette bygger på antakelsen om at stadig mer av politikk og beslutninger tas i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer (vertikalt) og aktører (horisontalt). I dette avsnittet blir begreper som flernivåstyring redegjort for og vurdert sammen med styringsutfordringene rundt miljøproblemene.

Ifølge Helgøy og Aars (2008, s. 13) har begrepet flernivåstyring, som er avledet av det engelske ordet *multi-level governance*, etablert seg som et viktig rammeverk for studier av offentlig politikkutforming. Multi-level henspiller på den økte vertikale avhengigheten mellom ulike aktører som operer på ulike territorielle nivåer, mens governance henspiller på en økt horisontal avhengighet mellom formelle styringsinstitusjoner og ikke-offentlige organer (Helgøy & Aars, 2008, s. 14). I motsetning til en sentralisert stat, er det her snakk om ulike under-organer som kan ta mer eller mindre autonome beslutninger basert på deres faglige kunnskap. Dette er en adgang de er gitt etter særlovgivning, f.eks. kommuneloven (1992) eller plan- og bygningsloven (2008) (Fiva, Hagen & Sørensen, 2014, s. 36). Samtidig kan det innvendes at det lokales autonomi er begrenset dersom et beslutningsutfall på ett nivå vil påvirke et annet nivå, særlig siden Norge er en enhetsstat med selvstendige organer som er basert på delegert makt (Helgøy & Aars, 2008, s. 15, Christensen, Egeberg, Lægroid &

Aars 2014, s. 137). Hensynet til effektivitet og tilpassing til lokale forhold trekkes ofte frem som grunner til at lokalt styre kan være mer passende enn en sentralisert stat, eller som Hooghe & Marks sier: «Kort forklart, flernivåstyring gjør det mulig for beslutningstakere å justere skalaen til å reflektere heterogeniteten» (2003, s. 236, min oversettelse)

I et system med flernivåstyring benyttes ofte tre begreper for å klassifisere ulike autoritetsrelasjoner på, nemlig autonomi, funksjoner og aksess (Christensen et al., 2014, s. 141). Autonomi i denne sammenheng handler om at en kommune innenfor etablerte lover kan velge en annen løsning enn nabokommunen (Smith, 2003, s. 4). Autonomien påvirkes av legale og formelle forhold, de finansielle forutsetningene og hvorvidt oppgavene som skal løses er obligatoriske eller frivillige (Christensen et al., 2014, s. 141).

Funksjoner dreier seg om de konkrete oppgavene som det lokale nivået har ansvaret for, mens aksess dreier seg om kontakten som er etablert mellom det lokale og sentrale nivået (Christensen et al., 2014, s. 142).

Hooghe og Marks (2003, s. 236) opererer med to spesialiseringsprinsipper, nemlig flernivåstyring type 1 og type 2. Type 1, eller geografiprinsippet beskriver fordeling av makt og oppgaver på forskjellige geografiske nivåer, der hvert nivå er gitt en bred oppgaveportefølje avhengig av territoriet. Organisering av kommunene i Norge, og den store porteføljen av oppgaver er et eksempel på at *generalistkommunen* representerer dette geografiprinsippet (Helgøy & Aars, 2008, s. 15).

Flernivåstyring type 2, eller funksjonsprinsippet handler om styring som er fragmentert etter funksjoner og tilbyr tjenester på en svært begrenset jurisdiksjon, forvaltningsnivå (Hooghe & Marks, 2003, s. 236). Eksempler på dette kan vi finne på lokalt nivå, der kommunale selskaper og etater jobber med avgrensede problemstillinger (Helgøy & Aars, 2008, s. 15).

Tabell 2: Klassifisering av to typer flernivåstyring (Hooghe & Marks, 2003)

Type 1	Type 2
Generalister	Oppgave-spesifikk jurisdiksjon
Ikke-overlappende medlemskap	Overlappende medlemskap
Jurisdiksjon på et begrenset nivå	Ingen begrensninger på nivåer
Universell organisering	Fleksibel organisering

4.2.1 Lokalt selvstyre i strid med nasjonal styring?

Lokalt selvstyre, eller lokaldemokratiet som det ofte blir kalt, har en sterk posisjon i norsk offentlighet. I en innstilling fra konstitusjons- og kontrollkomiteen på Stortinget ble det uttalt at: «Det lokale selvstyret er en av grunnsteinene i et levende og aktivt demokrati» (Stortinget, 2006, s. 3). Uttalelsen kom fra en enstemmig komité under behandlingen av forslaget om å grunnlovfeste en bestemmelse om lokalt selvstyre (Smith, 2012, s. 31). I stortingsmeldingen om kommunereformen ble dette fulgt opp med en rekke mål om å øke det lokale selvstyret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 18). Grunnlaget for det lokale selvstyret kom med formannskapslovene i 1837 og førte med seg en høy grad av selvstyre for det lokale nivået. Norge har dermed en lang tradisjon med lokalt selvstyre, men som nevnt ovenfor, er dette begrenset av nasjonalstaten sin delegeringsmyndighet av politikk mot kommunene (Christensen et al., 2014, s. 137).

Tidligere var kommune-stat-forholdet i mye større grad preget av detaljstyring fra staten, noe som på 80-tallet ble oppfattet som rigid, lite fleksibelt og svekket lokalt folkestyre (Fimreite & Læg Reid, 2008, s. 15). Velferdsstaten ble kritisert for at de viktigste politiske beslutningene ble flyttet til statlig nivå, og at staten hadde gjort de lokale styringsnivåene til «... ikke-responderende og byråkratiske jernbur» (Tranvik & Fimreite, 2006, s. 93, min oversettelse). Dette resulterte i en rekke reformer fra rundt 1985 som hadde som mål å øke kommunenes selvstyre, med blant annet kommuneloven av 1992 som et eksempel. Hensikten med dette arbeidet var å frikoble kommunal organisering fra statlig, og sikre at kommunene lokalt kunne utforme politikk som var i tråd med lokale forutsetninger (Fimreite & Læg Reid, 2008, s. 15). Dette hensynet ligger også til grunn for forutsetningen om at kommunene er arealmyndighet i plansaker etter plan- og bygningsloven fra 2008, noe som blir behandlet i senere avsnitt.

Kommunene er selvstendige rettssubjekter og kan med enkelte unntak ikke bli instruert av nasjonale myndigheter⁷. I prinsippet er det nasjonal politikk som ofte blir satt ut i livet i kommunene, men som Smith (2012, s. 31) påpeker, er det én nasjonalstat og omtrent 430 kommuner⁸, så spørsmålet er hvordan man kan sikre lik gjennomføring av politikken uten at

⁷ Innsigelse etter plan- og bygningsloven er ett av unntakene som behandles i avsnitt 4.3.2.

⁸ Som følge av kommunereformen kan dette antallet være endret

det går på bekostning av det lokale selvstyret, altså autonomien til kommunene. Behovet for statlig styring gjør dette til en hårfin balansegang. Sluttrapporten fra makt- og demokratiutredningen konkluderte med at man stod overfor et lokaldemokrati i krise på grunn av stadig flere oppgaver til kommunene og mindre handlingsrom i form av finansiering og reguleringer (NOU, 2003: 19, s. 26).

«Det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Både rettighetslover og pålagte oppgaver har som mål å sikre større grad av likebehandling, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang» (NOU, 2003: 19, s. 26).

Lokalpolitikere rapporterer også at staten gir kommunene for lite handlingsrom, noe som i lys av regjeringens satsing på lokaldemokratiet virker paradoksalt (Haga et al., 2014, s. 64). Etter desentraliseringsreformene på midten av 80-tallet som beskrevet over, argumenterer også Tranvik og Fimreite (2006) at kommunene er mindre autonome enn før, stikk i strid med hensikten til reformen. Deres innvendinger går i likhet med maktutredningen mot velferdsstatens manglende evne til å kombinere nasjonale ytelser med lokalt ansvar. Reformene ville svekke sentralforvaltningens mulighet til å påvirke hvordan kommunene skulle prioritere, samtidig som de ble holdt ansvarlige for kvaliteten på velferdstjenestene. Dette fører til mindre autonomi for kommunene, fordi problemet i større grad er avhengig av hvordan sentralforvaltningen er organisert enn organisering av kommunene selv (Tranvik & Fimreite, 2006, s. 103).

4.2.2 Behovet for overordnet styring

Nasjonal transportplan opererer med det langsiktige målet om et transportsystem som er sikkert, verdiskapende og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet (SD, 2016, s. 10). Dette må sees i sammenheng med regjeringens egen forpliktelse om kutt av norske utslipp på minst 40% i 2030 sammenliknet med 1990. Av utslippene i ikke-kvotepliktig⁹ sektor står transportsektoren for hele 60% av utslippene, noe som innebærer at miljøhensynene må

⁹ Ikke-kvotepliktige utslipp er utslipp som ikke er med i EUs marked for handel med utslipp, herunder transport, landbruk, oppvarming av bygg, avfall og bruk av fluorholdige gasser (Energi og klima, u.å.)

spille en viktig rolle for planlegging av transportinfrastruktur i fremtiden (SD, 2016, s. 15). Utbygging av jernbaneinfrastruktur som kan konkurrere med bilen, vil være et viktig miljøtiltak for å få ned de totale klimagassutslippene, men det kan få andre utilsiktede konsekvenser på lokalt nivå, såkalte eksternaliteter.

I sin artikkel *Arguments for and against planning* argumenterer Klosterman (1985) med at offentlig styring er viktig for å korrigere private aktørers handlinger for å motvirke negative eksternaliteter og sikre felles goder. I samfunnsøkonomien er begrepet eksternaliteter brukt for å beskrive gevinster og kostnader som ikke blir regnet med av aktørene, og dermed ikke blir hensyntatt. Det klassiske eksempelet på eksternaliteter er en forurensende fabrikk som påvirker luftkvalitet og estetiske kvaliteter ved et nabolag, men som fabrikkens selv ikke legger inn som en kostnad (Klosterman, 1985, s. 4). Slike utilsiktede konsekvenser går så på bekostning av de felles godene, for eksempel ren luft (Klosterman, 1985, Revell, 2008, s. 62). Behovet for offentlig planlegging dreier seg i Klosterman sin artikkel om private aktører, men dette kan overføres til statlige myndigheters behov for å korrigere skjevheter og utilstrekkeligheter ved enkeltkommuners beslutninger. Argumentene til Klosterman om behovet for å motvirke eksternaliteter og sikre felles goder legitimerer at overordnet styring i enkelte tilfeller må gjelde over lokalt selvstyre.

Statens rolle som planlegger kan ta forskjellige former. Som beskrevet over, er mye av plankompetansen tillagt kommunestyret gjennom særlovgivning. Statens rolle blir dermed å fastsette roller for de utøvende planinstansene (Aarsæther & Buanes, 2018, s. 109). I det følgende blir statens rolle som planaktør presentert.

Tabell 3: Statens rolle som planlegger (Aarsæther & Buanes, 2018)

Planrolle	Forankring	Eksempel
Sektor-planlegger	Fagdepartement, ytre etater	Sektorplan, reformvedtak, KVU, innsigelser
Makro-økonomisk planaktør	Finansdepartementet	Nasjonalbudsjettet
Territoriell planaktør	Storting, Regjering, KMD	Lokaliseringsvedtak, statlig arealplan
Planlov-forvalter	KMD	PBL, Nasjonale forventninger

Sektorplanlegging dreier seg om planlegging utenfor plan- og bygningslovgivningen i den funksjonelle oppbyggingen av sentralforvaltningen. Selv om planlegging foregår utenfor plan- og bygningsloven, vil planlegging etter f.eks. naturmangfoldloven (2009) eller veglova (1963) påvirke samspillet mellom forvaltningen og kommunal planlegging. Et annet kjennetegn ved en slik funksjonelt oppdelt forvaltning er at det sjeldent er sammenfallende interesser mellom sektorene (Aarsæther & Buanes, 2018, s. 112). *Makro-økonomisk planlegging* er virksomhet som foregår på budsjettnivå med Finansdepartementet som sentral aktør. I utgangspunktet vil den økonomiske planleggingen omfatte hele spekteret i den offentlige forvaltningen, men den vil også få effekter på lokalisering og regioner. *Staten som territoriell aktør* dreier seg om tilfeller der staten går inn og inntar en tydeligere rolle som aktør, enten gjennom å vedta strukturreformer, eller som i dette tilfellet, statlig arealplan. Det er i denne kategorien at store prosjekter, eller *mega-projects* inngår (Flyvbjerg, 2003). Slike store prosjekter kan som nevnt ovenfor legitimere statlig styring, men utviklingen har vist at statens rolle blir mer ad hoc-preget, og at organiseringen av planarbeidet ikke er lik på ulike prosjekter (Aarsæther & Buanes, 2018, s. 114). *Planlov-forvalter* er staten som sikrer at alle kommuner skal drive med planlegging. Selv om kommunene nyter stor grad av autonomi i plansaker, er rammene for planleggingen fastsatt av stortinget (gjennom lovgivning og bevilgninger) og departementet (gjennom nasjonale forventninger til planlegging, planretningslinjer m.m.) (Aarsæther & Buanes, 2018, s. 115)

4.2.3 Grenseoverskridende miljøproblemer

Miljøproblemene er i utgangspunktet et felles problem som ikke tar hensyn til politiske, administrative eller geografiske grenser, og i dette perspektivet vil styringsutfordringer mellom kommune og stat vise seg. Naustdalslid opererer med en begrepsramme som kategoriserer miljøproblemene etter hvor de blir generert, og fordelingen av virkningene (Naustdalslid, 1992, s. 41). Lokale miljøproblemer som genereres lokalt og der også virkningene begrenser seg til lokalnivået, skiller seg fra problemer som får virkning spredt, eller som genereres og får virkninger spredt. Poenget med en slik gjennomgang er ifølge Naustdalslid at kommunene er mest motivert til å løse miljøproblemer som rammer lokalt, og dersom kommunene blir ansvarlige for en nasjonal miljøpolitikk, kan man analysere forholdet mellom stat og kommune i et principal-agent-forhold. Et principal-agent-forhold er en situasjon der en eller flere *agenter* handler på vegne av en annen eller andres interesser,

principalen. Agenten forutsettes å gjøre en innsats som ofte er et nyttetap for agenten (Hagen 1992, s. 42). Et slikt forhold omtales som desentraliseringsproblem, der agenten delegeres et ansvar fra principalen for å løse et problem eller oppgave, noe som i følge Naustdalslid (1994, s. 49) har skjedd på langt flere områder enn bare klimapolitikk.

I følge Naustdalslid (1992, s. 44) er kommunene mest motivert til å løse problemer i kategorier som rammer lokalt. Som nevnt over blir kommunene pålagt flere oppgaver med begrensede ressurser, noe som gir et incitament til heller å utnytte disse til innbyggernes beste. Dette *solidaritetsproblemet* gir ikke kommunen noen motivasjon til å bøte på miljøproblemer som ikke direkte angår dem, som f. eks. miljøproblemer som fordeler seg ut over kommunegrensene. Det kan også være snakk om ambisiøse politiske mål som kolliderer med faktiske kommunalpolitiske vedtak. Et eksempel er Kristiansand kommune, som i sin kommuneplan setter som mål å bli et lavutslippssamfunn innen 2050 med reduksjon i utslipp på 80-95%, samtidig som utslippene de siste årene har økt med 50%. Derfor bestilte kommunen en rapport¹⁰ som konkluderte med at summen av de små beslutningene i kommunen drar i motsatt retning av målet (Reinertsen, 2019).

I tillegg til en vertikal styringsutfordring på dette feltet, er det en utfordring at staten ikke er en enhetlig aktør, men heller fragmentert med interne interessekonflikter avhengig av sektor. I følge Naustdalslid (1994, s. 46) vil en slik oppsplitting bli gjenspeilet på kommunalt nivå, og løsningen må bli bedre samordning, enten i form av politisk, administrativ eller prosessuell samordning. Dette vil i følge Naustdalslid (1994, s. 49) føre til at miljømål blir formidlet til kommunene på en bedre måte, slik at *solidaritetsproblemet* kanskje kan bøtes på. For sektorer som er dårlig samordnet har det vært praksis å delegere mer ansvar til underliggende forvaltningsnivå snarere enn å samordne ressurser på det øverste nivået, og dette er på ingen måte unikt for miljøpolitikken (Naustdalslid, 1994, s. 48). I det neste avsnittet blir det drøftet hvilke interesser som taper når slike beslutninger blir delegert til et lavere nivå.

¹⁰ «Fra klimamål til klimaomstilling» utarbeidet av Cicero, Civita og Insam. Rapporten er ikke tilgjengelig på nett, men omtalt i Reinertsen (2019).

4.2.4 Er kommunene best rustet til å løse store problemer selv?

Etter at Solberg-regjeringen annonserte at lokale hensyn skal veie tyngre enn nasjonale råd, har miljøhensyn tapt på dette (Strand & Næss, 2016). I de lokale avveiningene mellom lokal og regional konkurransedyktighet og miljøet, viser Strand og Næss (2016, s. 7) at miljøet sjelden blir prioritert. Regjeringen fortsetter å prioritere det lokale selvstyret, noe som kommer til uttrykk i et brev til fylkesmennene sendt fra kommunal- og moderniseringsdepartementet i september 2019. Her legger kommunal- og moderniseringsminister Monica Meland vekt på det lokale selvstyret når fylkesmannen skal vurdere innsigelse eller klage i arealplansaker:

«Det understrekes videre at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere fremover. Dette er også nevnt i selve rundskrivet, der det under pkt. 2.1.3 forutsettes at innsigelsesmyndighetene viser stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2019 c)

Purcell (2006) advarer mot *den lokale fellen*, antakelsen om at det lokale styringsnivået alltid er best egnet til å forvalte midler, mål og oppgaver. Denne feilslutningen er en a priori antakelse om at en skala er bedre enn en annen, og ved å legge for mye vekt på dette vil meningen til majoriteten av befolkningen bli undergravd i forhold til meningene til de få (Purcell, 2006). Sett i lys av Naustdalslid (1992) sin klassifisering av miljøproblemene, og Strand & Næss (2016) sin kritikk av kommunenes skjønnsmessige vurderinger som går på bekostning av miljøet, kan man anta at kommunene i enkelte saker ikke prioriterer viktige nasjonale interesser, og at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å sette lokaldemokratiske hensyn til side der viktige nasjonale hensyn veier tungt.

4.3 Det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven

I tråd med oppgavens tema og problemstilling vil planlegging etter plan- og bygningsloven (2008) bli presentert i dette avsluttende avsnittet. Det legges vekt på kommunen som vedtaksmyndighet i arealplansaker sett opp mot den statlige styringsinteressen og andre statlige planvirkemidler. Det blir også gitt en kort redegjørelse av planlegging av store samferdselsprosjekter etter loven.

Planlegging i Norge styres i stor grad av plan- og bygningsloven (pbl) av 2008. Allerede fra 1924 fantes det lover som påla byer å drive med planlegging, men med dagens lov er dette blitt utviklet til å pålegge alle kommuner og fylkeskommuner å drive med samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring over hele landet (Falleth & Holsen, 2018, s. 27). Ut ifra plan- og bygningslovens formålsbestemmelse (§1-1) kommer det frem at den skal legge til rette for bærekraftig utvikling, samordning mellom statlige, regionale og kommunale oppgaver og en rekke andre hensyn (MD, 2007, s. 170).

4.3.1 Kommunene er vedtaksmyndighet i arealplansaker

Kapittel tre i plan- og bygningsloven lister opp hvem som er planmyndighet. Ved siden av fylkeskommunen og kongen¹¹ (2008, §3-1), har kommunen i lovens §3-2 fått tildelt et stort ansvar for planlegging, noe som gjør kommunen til en sentral vedtaksmyndighet i arealplansaker som angår vedkommende kommunes areal. Hensynet bak dette er anerkjennelsen av at lokale organer er i best stand til å fatte beslutninger om prioriteringer lokalt. Dette nærhetsprinsippet fremkommer også i forarbeidene til loven: «Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene» (MD, 2007, s. 34). I denne sammenheng er det kommunestyret, med de valgte politikerne, som vedtar planer som er forberedt av planleggere i kommunen (kommuneplan) eller planer som er fremmet av private (reguleringsplaner)¹² (Holth & Winge, 2017, s. 52).

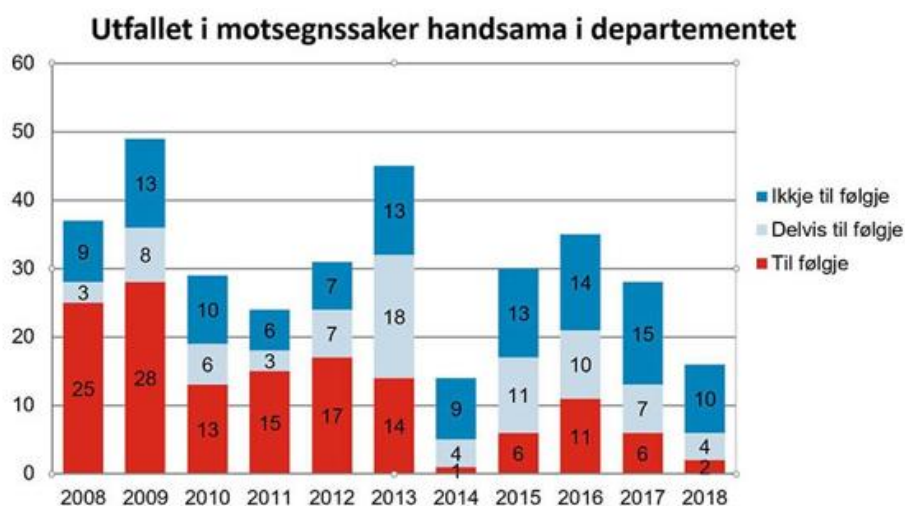
Utviklingen av plansystemet har gått i retning av mer autonomi til kommunene, og fra en statlig styrt arealforvaltning er arealplanlegging i dag et kommunalt anliggende for styring og utvikling innad i kommunen (Falleth & Saglie, 2018, s. 78). Kommunal planlegging skjer derimot ikke i et vakuum. Selv om kommunene er selvstendige rettssubjekter, vil statlige styringssignaler spille inn på innholdet i de ulike planene. Her kan nevnes *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*, som er hjemlet i pbl §6-4, tematiske bestemmelser og byggeforbud (pbl §1-8).

¹¹ I praksis regjeringen. Dette ansvaret blir så delegert til ansvarlig departement som nå er Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹² Kommunen kan også utarbeide arealplaner, men (KILDE) viser at over 80%(?) av foreslåtte reguleringsplaner blir innsendt av private aktører

4.3.2 Innsigelsesinstuttet

Dersom kommunene ikke møter forventningene fra overordnede myndigheter eller sektormyndigheter, kan planene bli møtt med innsigelse. Dette har vært en sentral del av plansystemet siden kommunene fikk anledning til å egengodkjenne planer i 1985, og kan omtales som en slags *vetorett* som skal sikre at det ikke vedtas planer som er i strid med regionale eller nasjonale interesser. Fra kommunalt hold sees dette ofte på som en overprøving av det lokaldemokratiske skjønnet de er tildelt etter loven (Buanes & Nyseth 2018, s. 334). Dette har de seneste årene blitt fulgt opp av regjeringen, som har som målsetting å redusere antallet innsigelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).



Figur 6: Avgjørelser i innsigelsessaker fra departementet 2005-2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019 a)

Som figuren over viser har antallet innsigelser som er tatt til følge av departementet sunket siden regjeringsskiftet i 2013. Andelen kommuneplaner som møtes med innsigelser er rundt 50%, og bakgrunnen er ofte innholdet i planen eller miljøinteresser¹³ (Buanes & Nyseth, 2018, s. 336). Dette underbygges av Strand & Næss (2016) sin kritikk om at kommunene oftere prioriterer vekst i kommunene på bekostning av miljøhensyn når de får styre prioriteringene selv.

¹³ Innholdet i planen dreier seg ofte om foreslåtte plangrep som er i strid med statlige styringssignaler.

4.3.3 Statlig arealplan

Selv om kommunen er arealmyndighet på det lokale nivået, er staten også gitt virkemidler for å styre arealutviklingen. Dette blir begrunnet ut ifra hensynet til nasjonale interesser og mål, eller som forarbeidene til plan- og bygningsloven sier: «hovedformålet med statlige planretningslinjer og planvedtak skal være å gi rammer og retningslinjer for planleggingen på regionalt og kommunalt nivå ut fra nasjonale mål» (MD, 2007, s. 84). Ved siden av forventninger, retningslinjer og bestemmelser, har staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet mulighet til å utarbeide og vedta en statlig arealplan som på lik linje med kommuneplan legger juridiske bindende føringer på arealdisponeringen i kommunene. Her går altså staten inn som en territoriell aktør. Statlig arealplan er hjemlet i plan- og bygningsloven (2008, §6-4) med følgende ordlyd:

«Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12.

På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Vedkommende kommune plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet» (plan- og bygningsloven, 2008, §6-4)

Som første ledd henviser til, oppstilles det vilkår for bruk av statlig arealplan, nemlig at gjennomføringen av viktige regionale eller nasjonale tiltak gjør det *nødvendig*. I lovens forarbeider konkretiseres dette ved at statlig arealplan kun bør benyttes når det ikke kan forventes at en ordinær kommuneplanprosess kan gi samme tilfredsstillende resultat, og lovgiver har derfor gått langt i å omtale dette som en unntaksbestemmelse (MD, 2007, s. 197). Samtidig er det et politisk ønske om økt bruk av statlig arealplan av effektivitetshensyn. Stortinget¹⁴ har i sin innstilling til nasjonal transportplan uttalt at økt bruk av statlig plan kan være et egnet virkemiddel for å få ned planleggingstiden (Stortinget, 2016, s. 43), og regjeringen har i flere regjeringserklæringer uttalt et mål om å øke bruken av

¹⁴ Ved transport og kommunikasjonskomiteen

statlig arealplan, nettopp av effektiviseringshensyn. I den sammenhengen blir det i nasjonal transportplan listet opp følgende kriterier for å identifisere prosjekter som kan planlegges med statlig arealplan (SD, 2016, s. 70).

- Rask gjennomføring av planprosessen er særlig viktig
- Prosjektet er av stor nasjonal eller regional betydning og berører flere kommuner som ikke kommer til enighet om valg av løsning
- Det er store konflikter mellom statlige og regionale interesser
- Lokale myndigheter har ytret et ønske om at planen behandles som statlig plan
- Det er store regionale konflikter

Departementet signaliserer tydelig at bruk av kriteriene må gjøres på en fornuftig måte for å sikre at økt bruk av statlig arealplan har legitimitet, nettopp fordi dette avviker fra den ordinære planbehandlingen med rollefordeling mellom stat og kommune (SD, 2016, s. 70).

Til tross for at det fremholdes i forarbeidene at statlig plan er en unntaksbestemmelse, gir §6-4 en vid adgang for departementet å beslutte at statlig plan skal brukes. Vanligvis er det berørt fagdepartement som anmoder om statlig arealplan, og før Kommunal- og moderniseringsdepartementet fatter beslutning, gjerne etter drøftelser i regjeringen, blir den berørte kommunen orientert. Planbehandlingen bygger ofte på tidligere lokale planer som av en eller annen grunn har strandet, men behovet for statlig arealplan kan også komme uavhengig av tidligere arbeid (Strand, 2018, s. 96). De prosessuelle sidene ved en statlig arealplan er helt lik utarbeidelsen av en alminnelig reguleringsplan eller kommuneplan etter kapittel 11 og 12 i plan- og bygningsloven (2008) med krav om høring og offentlig ettersyn. Unntaket er at det ikke er innsigelses- eller klageadgang til statlig arealplan og det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som trer inn i kommunens rolle som vedtaksmyndighet (Strand, 2018, s. 96). Lovteksten pålegger allikevel kommunen å bistå departementet med arbeidet, og hva dette konkret innebærer vil senere kapitler behandle.

Strand (2018, s. 101) påpeker at statlig arealplan brukes i liten grad, og at det er et språk mellom intensjonen om økt bruk av statlig plan og faktisk bruk. Per juni 2012 var det vedtatt

30 totale planer, der 11 av dem handlet om Oslo lufthavn og tilhørende samferdselsanlegg (Strand, 2018, s. 101). I skrivende stund pågår arbeid med fem statlige arealplaner, med unntak av E39 Stord – Os som ble vedtatt under skriveprosessen. Senere i denne oppgaven vil flere tidligere planprosesser som har gått som statlig plan bli presentert. Her kan nevnes E8 i Troms, som allerede ble presentert i introduksjonskapittelet, men som daværende samferdselsminister «avlyste» og som gikk tilbake til ordinær kommunal behandling av hensyn til det lokale selvstyret, utbyggingen av politiets beredskapscenter på Taraldrud i Ski kommune, og utbyggingen av Oslo lufthavn Gardermoen.

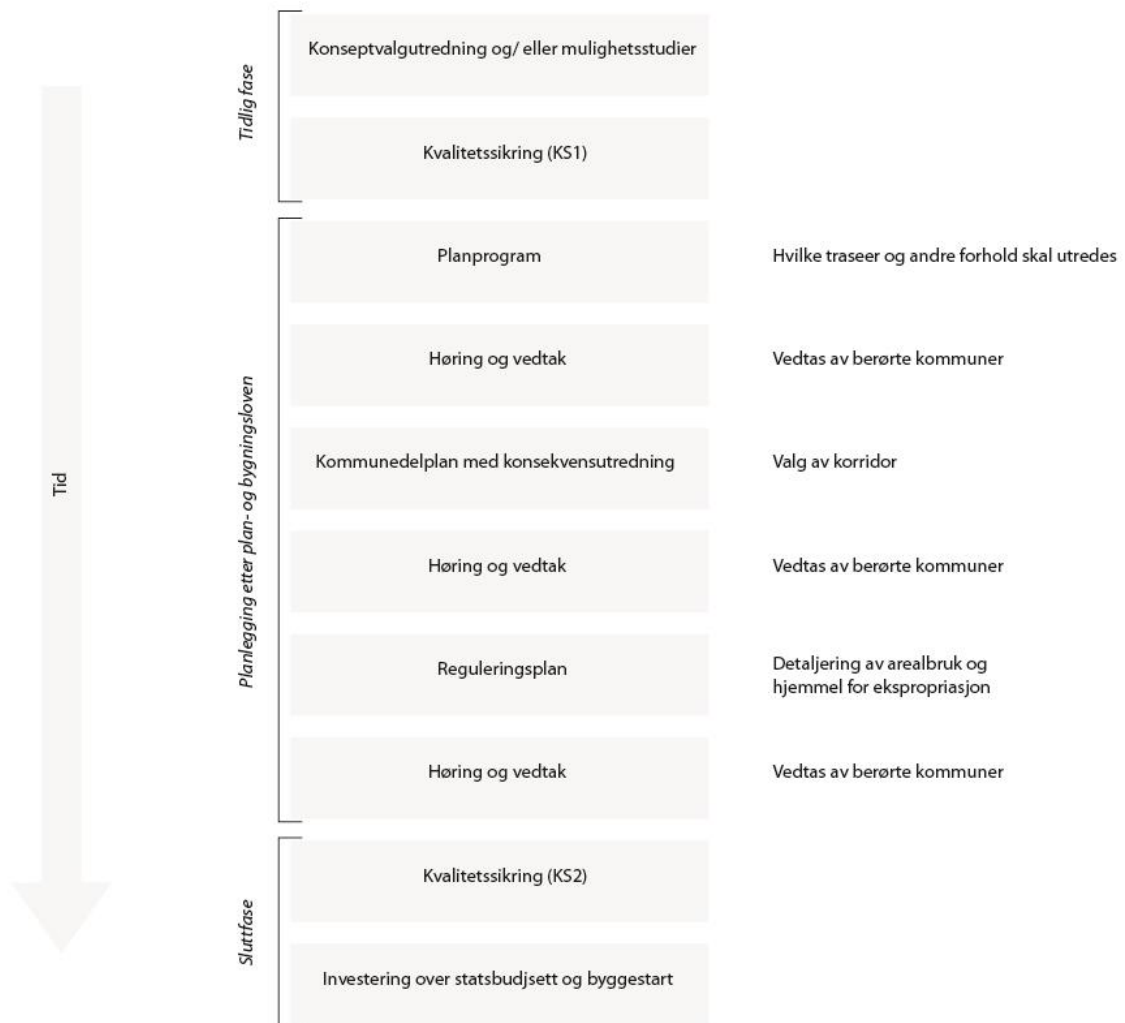
Tabell 4: Oversikt over statlige arealplaner per 20.11.2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)¹⁵

Prosjektnavn	Utføres av	Fase
Fellesprosjektet Ringeriksbanen E16	Bane NOR (tiltakshaver) og Statens vegvesen	Plan sendt til departementet for vedtak
E39 Stord – Os (Hordfast)	Statens vegvesen	Statlig plan vedtatt 5. september.
Vossebanen/E16	Statens vegvesen og Bane NOR	Utarbeidelse av reguleringsplan
E39 Lyngdal vest - Ålgård	Statens vegvesen	Reguleringsplan sendt til departementet mai 2019
Evenes flystasjon	Forsvarsbygg	Høring av reguleringsplan avsluttet juni 2019

4.3.4 Planlegging av samferdselsprosjekter etter plan- og bygningsloven

Selv om tabellen over gir en indikasjon på at mange samferdselsprosjekter planlegges med statlig arealplan, er hovedregelen at samferdselsprosjekter planlegges med en kommunedelplan for å avklare alternativer før arbeidet med reguleringsplan settes i gang (Jernbaneverket, 2013, s. 12). Sammenlignet med reguleringsplaner er kommunedelplan mindre omfattende hva gjelder medvirkning og høring mot grunneiere og lokalbefolkning, siden det ikke er adgang til ekspropriasjon fra kommunedelplan. Dette gjør arbeidet med kommunedelplan mer fleksibelt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018 b, s. 13). Figuren under viser prosessen for planlegging av veg og bane delt inn i tre faser; tidlig fase, planlegging etter plan- og bygningsloven (2008) og slutfase. I denne redegjørelsen behandles ikke statlig prosjektmodell med eksterne kvalitetssikringer (Samset & Volden, 2013) eller bevilgninger fra Stortinget.

¹⁵ Tabellen er en ajourført versjon av tabellen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider.



Figur 7: Stegene i planprosesser for samferdselsprosjekter, basert på Riksrevisjonen (2018) sin gjennomgang

Som nevnt tidligere, har nasjonale og regionale myndigheter noen verktøy for å avskjære lokale tiltak som er i strid med nasjonale interesser, herunder innsigelsesinstituttet. Noen generell instruksjonsmyndighet har departementet derimot ikke (Pedersen, et al., 2015, s. 355). Ved planlegging av bane og vei er det transportetatene som utarbeider alle plandokumentene. Dette er hjemlet i plan- og bygningsloven (2008, §3-7). Hensynet bak denne bestemmelsen er at all transportinfrastruktur og infrastruktur for øvrig skal planlegges etter plan- og bygningsloven. Konkret innebærer dette at det er Statens vegvesen eller Bane NOR som utarbeider forslag til kommunedelplan og/eller reguleringsplan og sender det over for vedtak i kommunestyret. Lovgiver har uttrykt at en slik arbeidsdeling skal

gjøres i samråd med aktuell arealmyndighet, men understreker muligheten for at et slikt arbeid kan gjøres uten arealmyndighetens (ofte kommunen) sitt samtykke (MD, 2007, s. 185).

Først fastsettes planprogram og påfølgende kommunedelplan med konsekvensutredning som vedtas etter alminnelige saksbehandlingsregler av kommunestyret (Pedersen et al., 2015, s. 358). Hensikten med kommunedelplan er å avklare trasévalg tidlig uten å involvere berørte grunneiere. Hensynet til medvirkning ivaretas med informasjonsmøter (Jernbaneverket, 2013, s. 12). Når kommunedelplanen er vedtatt, utarbeides det en reguleringsplan etter plan- og bygningslovens kapittel 12 (2008). Reguleringsplan gir tillatelse for gjennomføringen av tiltaket og adgang til å erverve eiendom (Holth & Winge, 2017, s. 137), noe som ofte er aktuelt ved planlegging av nye transportkorridorer (Jernbaneverket, 2013, s. 31). I begge runder er det kommunestyret som vedtar planene.

5.0 EMPIRISK GJENNOMGANG

I dette kapittelet blir funnene fra datainnsamlingen presentert for å svare på hvordan rollen til kommunene er ved bruk av statlig arealplan. Først presenteres bakgrunnen for beslutning om statlig arealplan, før kommunenes rolle diskuteres i lys av konkrete saker og forholdet til lokaldemokratiet. Deretter løftes blikket opp til tiltakshaver og departementets rolle. Formålet med dette kapittelet er å presentere materialet som ligger til grunn for neste kapittel, som diskuterer funnene opp mot teorien og problemstillingene.

5.1 Beslutning om bruk av statlig arealplan

I 2007 startet Statens vegvesen opp et planarbeid med kommunedelplan for E16 Skaret – Hønefoss som ble sendt på høring i 2013. I denne planen lå det blant annet inne en fire-felts motorvei og bro over Kroksund (Bane NOR, 2017 a). Denne planen ble møtt med 80 merknader og innsigelser fra fem instanser, der en av dem var fra Jernbaneverket, som krevde en felles korridor for vei og jernbane (Statens vegvesen, 2013). På bakgrunn av dette ba Samferdselsdepartementet Jernbaneverket utrede felles transportkorridor for vei og bane (Samferdselsdepartementet [SD], 2013). I brevet som ble oversendt fra Samferdselsdepartementet, ble det drøftet om statlig plan skulle benyttes, både av hensyn til effektivitet, men også som følge av konfliktnivået i regionen. I brevet konkluderer ikke departementet om det skal benyttes statlig plan, men lar vurderingen være opp til Jernbaneverket.

«Vi ber om Jernbaneverkets vurdering av om planleggingen av Ringeriksbanen bør legge til grunn en ordinær planprosess med kommunene som planmyndighet, eller om statlig plan vil være hensiktsmessig i dette prosjektet. Vurderingen bør bygge på både generelle erfaringer med hhv. kommunal og statlig planprosess og på en vurdering av særskilte lokale forhold som kan være relevante for prosjektet Ringeriksbanen» (SD, 2013).

Dette resulterte i fire rapporter som kom mellom 2013 og 2016. Den første silingsrapporten hadde form av et fagnotat som var utarbeidet av begge transportetatene. Her blir det drøftet hvilke plantyper etter plan- og bygningsloven det kan være aktuelt å benytte, men av hensyn til effektivitet og de store konfliktene som var i regionen, anbefalte etatene at den

videre planleggingen skulle ta form som en statlig arealplan (Jernbaneverket, 2014 a, s. 13). Den andre silingsrapporten videreførte denne forutsetningen, men understreket at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke hadde fattet beslutning på det tidspunktet (Jernbaneverket, 2014 b, s. 73).

5.1.1 Kommunenes anmodning om statlig plan

Samtidig som bruk av statlig plan ble drøftet i silingsrapportene, vedtok Ringerike og Hole en anmodning i kommunestyrene om at staten skulle ta ansvar som planmyndighet for en felles trasé for vei og bane mellom Sandvika og Hønefoss. I saksfremlegget, som er likelydende i Ringerike og Hole kommuner, står følgende:

«Saken viser at det er vanskelig å se hvordan en eller to kommuner kan finne løsninger på utfordringer av denne typen hvor det egentlig er de statlige interessene som hindrer videre framdrift. En mulig konklusjon kan da være at Staten også tar ansvar som planmyndighet, og på den måten får hovedansvar for å veie de ulike nasjonale interessene opp mot hverandre.» (Ringerike kommune, 2013, s. 2)

Kommunene understreker her at det er de statlige interessene som blokkerte for gjennomføring av et tiltak som var svært ønsket, og at det var bakgrunnen for ønsket om å kjøre prosjektet som en statlig arealplan. I saksfremlegget drøftes både fordeler og ulemper med statlig plan, men det konkluderes med at de ikke kunne forhandlet vekk innsigelsene fra de statlige organene dersom de skulle tatt planen gjennom kommunestyret (Ringerike kommune, 2013). Informanten fra Ringerike la til at det var bedre at man tidlig anmodet om statlig plan, fordi den kom til å havne på departementets bord uansett, enten i form av statlig plan eller som en innsigelse (Informant A). Nettopp på grunn av det høye konfliktnivået, og ikke minst de nasjonale interessene som sto i motstrid med hverandre, bekreftet informanten fra departementet dette (Informant F). Sett i sammenheng med kriteriene for bruk av statlig arealplan, var det både et ønske fra lokale myndigheter, men også konflikter på statlig nivå som etter kommuneplanleggerens syn ikke kunne løses uten bruk av statlig arealplan.

Anmodningen om å kjøre planen som statlig arealplan var oppe i kommunestyret i Ringerike 20.06.2013 og ble vedtatt mot tre stemmer fra Senterpartiet. I Hole ble også anmodningen vedtatt. Én av kommunepolitikerne som ble intervjuet, fortalte at han støttet anmodningen da vedtaket gikk gjennom, men la til at: «... jeg tror ikke vi innså hvor mye av innflytelsen man ga fra seg» (Informant D). Bakgrunnen for at kommunepolitikerne ønsket seg dette i 2013, var etter hans mening at de så for seg en rask og god prosess. Han mener imidlertid at dette ikke har blitt oppfylt. Han la vekt på at Hole kommune tar veldig mye av ulempene ved prosjektet og sitter igjen med så lite at det er mange i kommunen som er bitre på det. Dette blir nærmere behandlet i avsnitt 5.3.

5.1.2 Oppdragsbrevet setter premisser for planleggingen

Etter drøftinger i regjeringen fikk Jernbaneverket og Statens vegvesen klarsignal til å starte formell planlegging i 2015. Oppdragsbrevet som ble sendt til transportetatene, la følgende premisser¹⁶ til grunn for videre planlegging (SD, 2015 b)

- Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss gjennomføres i utgangspunktet som fellesprosjekt
- Planprosessen gjennomføres som statlig plan
- Planprosessen starter rett på reguleringsplan. Det utarbeides ikke kommunedelplan.

I dette brevet blir de formelle sidene ved planleggingen av Fellesprosjektet trukket frem, og det legges vekt på effektiv planlegging og kostnadseffektivitet. Departementet understreker at dette prosjektet innebærer store statlige investeringer, og forutsetter at lokale myndigheter benytter sine egne virkemidler for å støtte opp under dette prosjektet ved at både tiltakshaver og lokal myndighet legger opp til et godt samarbeid. I intervjuer har flere informanter påpekt at dette la grunnlaget for samarbeidsformen mellom kommunene og Fellesprosjektet. Informanten fra Fellesprosjektet mente at denne formuleringen gikk lengre enn ordlyden i plan- og bygningslovens §6-4 om at kommunen skal bistå i arbeidet, men at de også skal benytte egne virkemidler for å gjøre investeringen samfunnsnyttig (Informant C)

¹⁶ I tillegg til disse tre premissene var det diverse krav til trasé som ikke behandles i denne analysen.

5.2 Statlig plan og lokalt selvstyre: kommunenes rolle i statlig plan

Alle informantene anerkjente den umiddelbare motsetningen mellom en statlig vedtaksmyndighet og ønsket om et sterkt lokalt selvstyre. Bruk av statlig plan vil, som beskrevet i teoridelen, frata kommunene en myndighet de har etter plan- og bygningsloven og flytte denne makten opp til departementet. I det følgende presenteres holdninger til prosjektet og konkrete lokale hensyn som påvirkes av Ringeriksbanen i de ulike kommunene.

5.2.1 Bærum kommune

Hensynet til nettopp lokale interesser var årsaken til at kommunestyret i Bærum vedtok følgende tilleggspunkt i sin merknad til silingsrapporten fra 2013:

«På generelt grunnlag er Bærum Kommune imot statlig regulering, men av hensyn til behovet for rask fremdrift av ny Ringeriksbane støtter Bærum Kommune forslag om at videre planlegging skjer ved statlig reguleringsplan med konsekvensutredning. Kommunen vil understreke viktigheten av å delta aktivt i planprosessen.» (Bærum kommune, 2015.)

Informanten fra kommunen supplerte dette med at politikerne i Bærum er sterkt opptatt av å kunne styre selv, og begrunnet det med det politiske selvstyret. I det opprinnelige vedtaket fra rådmannen lå ikke det overnevnte sitatet inne, men tilleggspunktet ble enstemmig vedtatt i kommunestyret. Informanten fra Bærum drøftet dette med lokalt selvstyre i motsetning til miljøhensyn, og konkluderte med at det er for det beste at det finnes begrensninger for det lokale selvstyret:

«Politikerne vil jo gjerne bestemme selv i egen kommune, og derfor kan statlig regulering være en utfordring. I forhold til vernesaker av regional betydning er det derimot en fordel at staten eller Fylkesmannen tar føringen, så ikke et hvert nytt kommunestyre kan endre for eksempel Markagrensen. Det kunne gitt uheldige følger for ettertiden ved at viktige områder ble bygget ned eller fragmentert.» (Informant B.)

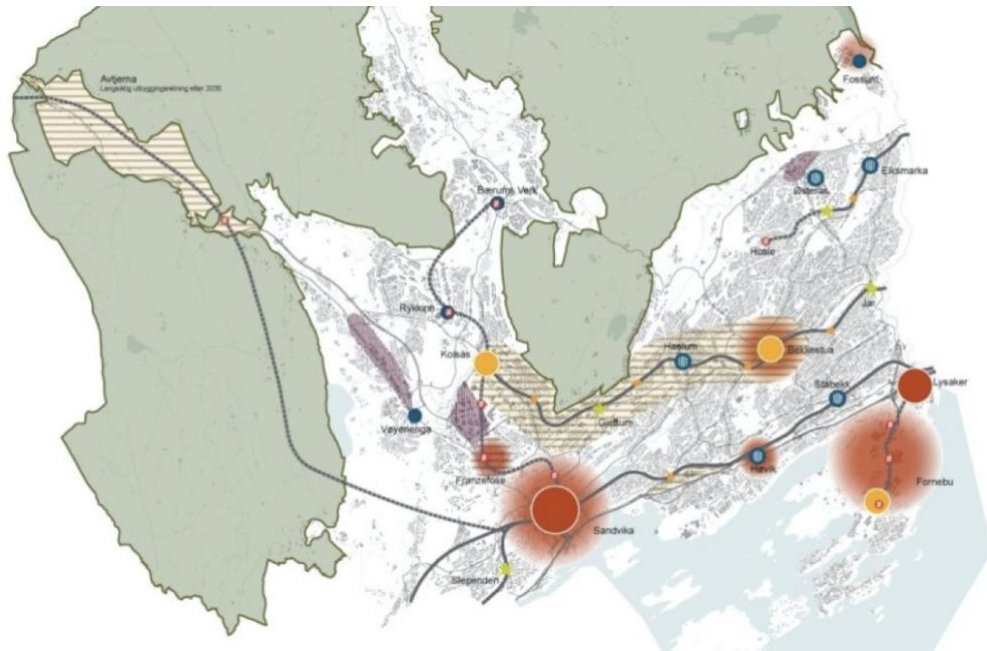
Siden Ringeriksbanen grener av fra Askerbanen i Tanumtunellen og føres i tunell helt til Sundvollen, vil ikke Bærum få noen direkte negative arealinngrep av selve tiltaket. Det som derimot vil utgjøre en stor ulempe for kommunen, er anleggsperioden, og informanten fra kommunen la vekt på at det er massetransport, riggområder og tverrslag som er problemområder for kommunen. Særlig massehåndtering var ifølge informanten et viktig tema, fordi Ringeriksbanen, kombinert med ny Fornebubane, ny E16, eventuelt ny E18 og en vanntunell fra Holsfjorden til Oslo, vil generere enorme mengder stein (informant B). Dette er forhold som ble tatt opp i kommunens merknader til reguleringsplanen:

«Massehåndteringen sees på som det vesentlige aspektet i planen, der rådmannen mener planen for Ringeriksbanen er for dårlig. Bane Nor har i planen satt av store arealer for permanent oppfylling i Bærum. Bare i Avtjernaområdet er det åpnet for mulig deponering av nesten 7 millioner m³ med masser, fordelt på ca. 850 dekar. Dette er en uakseptabel bruk av både masser og arealer. Mye av tunnelmassene er masser av god kvalitet som kan brukes som byggeråstoff i andre prosjekter.» (Bærum kommune, 2018, s. 11.)

Informanten fra kommunen supplerte med at de lenge har jobbet for å få på plass en ressursbank for å forvalte disse massene på en helhetlig måte, og at de i starten ikke møtte mye forståelse for dette fra Fellesprosjektet, men at det løsnet etterhvert. Kommunen har også, ifølge informanten, et kjempeproblem når det gjelder hva som skal gjøres med alle massene, og mange av initiativene som ble nevnt, blant annet utfylling i fjorden til kunstige øyer, blir stoppet av fylkesmannen (Informant B).

I kommuneplanen for Bærum er Avtjerna utpekt som et fremtidig utviklingsområde (Bærum kommune 2017, s. 17). Kommunen skriver i sin planbeskrivelse at dette er forutsatt bygget ut etter 2035, men rekkefølgebestemmelsene krever kollektivbetjening i form av bane. Det er lagt til grunn at det er Ringeriksbanen med stoppested på Avtjerna som skal betjene området (Bærum kommune, 2017, s. 29). I dag består området av spredt bebyggelse og er en del av Marka (Bærum kommune, 2017, s. 28).¹⁷

¹⁷ Denne delen av planen er møtt med innsigelse fra fylkesmannen, og ifølge informanten fra Bærum er innsigelsesforhandlingene snart ferdig (Informant B).

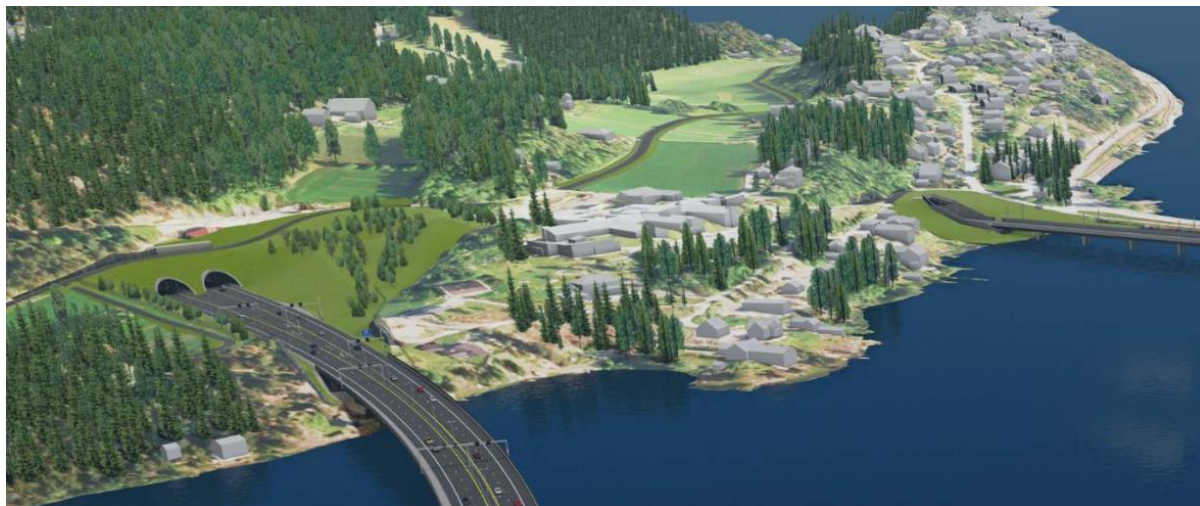


Figur 8: Strategisk arealplankart for Bærum kommune, med Avtjerna som utpekt fremtidig utbyggingsområde øverst til venstre (Bærum kommune, 2017)

Avtjerna stasjon er ikke med i reguleringsplanen, og det forutsettes at banen i tunell skal gå som *dyp linje*, uten dagsone eller stasjonstilknytning. Bakgrunnen for ikke å gå inn for dagsone og stasjon ved Avtjerna, var jernbanetekniske vurderinger, der en stigningsgrad på 20% ikke tilfredstilte kravene til nye banestrekninger for person- og godstrafikk (Bane NOR, 2017 b, s. 6). Dette var i strid med kommunens ønske om utvikling på Avtjerna. I høringsuttalelsen til reguleringsplanen ba formannskapet om at Fellesprosjektet skulle revurdere beslutningen om å ikke føre banen i dagsone ved Avtjerna (Bærum kommune, 2018). I tillegg sendte ordfører Lisbeth Hammer Krog et brev til kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland og anmodet om at en stasjonsløsning burde revurderes, der det ble lagt vekt på at nasjonale og lokale styresmakter må ta hensyn og gi handlingsrom for å styre mot ønsket utvikling (Krog, 2018). Informanten som representerte kommunen, understreket at dette var en viktig sak for Bærum da den pågikk, og det var et stort politisk ønske om å få en løsning med stasjon ved Avtjerna gjennom. Som informanten selv sier, var det «... en fremtidig viktig utbyggingsretning for Bærum, så vi følte at vi ble overkjørt der» (Informant B). Samtidig anerkjente informanten at det kanskje ikke var synd at området ble tatt ut, og at man så at planlegging av slike satellitter som Avtjerna faktisk ikke er i tråd med dagens forventninger til arealplanlegging, der fortetting er et mer tjenlig virkemiddel (informant B).

5.2.2 Hole kommune

For Hole kommunes vedkommende har det ifølge en av informantene vært litt blandede meninger om at kommunen ikke satt seg i førersetet selv. Denne informanten ønsket seg at kommunen styrte litt sterkere. Samtidig er det en pragmatisk holdning i kommunen til at beslutningen om statlig arealplan er tatt, og det er ingen som vil ha omkamp om hvem som skal ha vedtaksmyndighet (Informant E). Når det gjelder lokale interesser, mener begge informantene fra Hole at disse ikke har blitt godt nok ivaretatt i den statlige arealplanen. Informant D mente at «konsekvensene ser vi nå i ettertid, at det høvler over lokale interesser, og jeg tror kanskje at dette også er ett av eksemplene på den motstanden mot sentralisering og sentral beslutningsmyndighet som vi ser» (Informant D). De lokale interessene han henviser til, er de samme som Hole kommune har presentert i sitt høringssvar til kommunen, nemlig kryss på Helgelandsmoen, utfylling i Sundvollen, ivaretagelse av sårbare grupper og vern av friluftsområder, noe de ikke hadde fått gjennomslag for (Informant D). Disse problemene var bakgrunnen for opprettelsen av ad hoc-utvalget som jobbet med påvirkningsarbeid opp mot Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette blir behandlet senere.



Figur 9: Tiltakshavers illustrasjon av vegbro og jernbane over Kroksund. Hole bo- og rehabiliteringssenter ligger midt i bildet mellom motorveien og jernbanen (Bane NOR, 2019 a)

For Hole bo- og rehabiliteringssenter vil støyende arbeid på begge sider utgjøre en stor belastning for de mest sårbare beboerne, som mest sannsynlig må flyttes i anleggsperioden. Begge informantene fra Hole mente at den prosessen ikke hadde vært god nok fra tiltakshavers side. Som en av informantene uttrykte det:

«Det som på en måte er noe av problemet, er jo at oppdraget til Fellesprosjektet har vært å fremføre vei og bane. Hvis kommunene hadde gjort dette, ville de i større grad sett en helhet for hele kommunen. Og det er kanskje derfor man kommer i et vakuum med dette sykehjemmet som ligger inneklemt mellom dette her.»
(Informant E.)

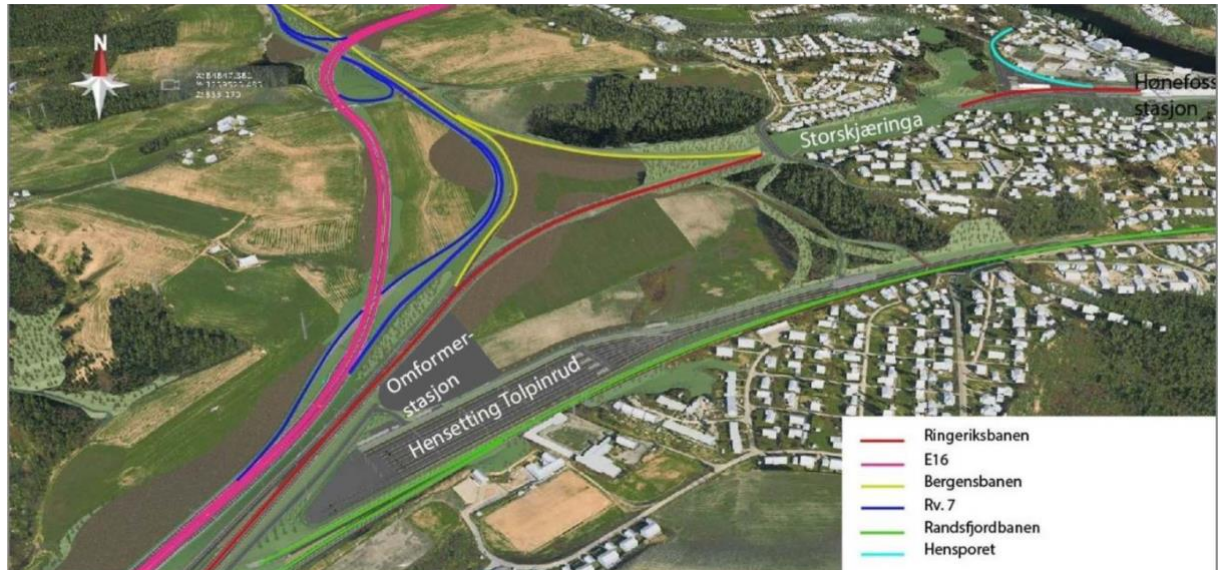
Spørsmålet blir om en kommunal plan ville ivaretatt hensynet til lokale ønsker bedre. Informant E mente det, ved at man kunne lagt til grunn at traseføringen ikke skulle berøre kommunale tjenester. Den andre informanten fra Hole var også inne på dette og mente at planleggingen av Ringeriksbanen på jernbanens premisser skapte alt for stringente løsninger, som ikke ivaretok andre interesser enn jernbanen (Informant D). Han var kritisk til at jernbane skulle spille en så stor rolle og mente at det var en kapasitetssterk og sikker vei kommunen trengte, ikke jernbane. I tillegg ville strenge krav til kostnadskontroll primært på jernbane gå ut over lokale hensyn (Informant D).

5.2.3 Ringerike kommune

I sin høringsuttalelse til silingsrapporten uttalte Ringerike kommune at de støttet beslutningen om statlig arealplan, og la til at «kommunen vil delta aktivt i planprosessen» (Ringerike kommune, 2015). Informanten fra Ringerike la vekt på at dette var et prosjekt som var sterkt ønsket i kommunen, noe som også var bakgrunnen for at de gjennom kommunestyrevedtaket i 2013 anmodet om å bruke statlig arealplan ved planleggingen av Ringeriksbanen (Informant A).

Gjennom alle formelle merknader til silingsrapporter, planprogram og planforslag har kommunen tydelig kommunisert at det er et ønske om videre fremdrift, slik at prosessen kan komme i gang så fort og effektivt som mulig. I sitt hørings svar til reguleringsplanen uttrykte kommunen stor tilfredshet med prosessen og la vekt på en forutsigbar og god prosess

videre. I tillegg til en rekke ønsker om justeringer, ønsket kommunen at en stasjon på Ve, øst for Hønefoss sentrum, ikke skulle være med videre i prosessen (Bane NOR, 2018 b, s. 281). Det hadde ifølge informanten fra Ringerike kommune vært et premiss fra de første silingsrapportene at det skulle planlegges for to stasjoner i Hønefoss, den gang på Tolpinrudjordet (figur 7) nærmere byen (Informant A). Da dette senere ble endret til Ve, mente informanten at «få syntes det var nødvendig lenger på grunn av kostnader, arealbeslag og byspredning» (Informant A). I høringssvaret argumenterte kommunen sterkt for å fjerne Ve-alternativet. Dette ble begrunnet med reduserte kostnader, unngå å beslaglegge matjord, samt unngå unødvendig byspredning. I denne konkrete saken demonstrerer kommunen at regionale og nasjonale hensyn også i kommunens egen saksbehandling kan vinne frem over hensyn til lokal utvikling. Fra Fellesprosjektets synspunkt ville en stasjon på Ve svekke knutepunktetsrollen som Hønefoss stasjon ville ha (Bane NOR, 2019 a, s. 25). De sammenfallende meningene om stasjonen mellom Fellesprosjektet og kommunen resulterte i at forslaget ble tatt ut av reguleringsplanen, og informanten fra kommunen var godt fornøyd med at dette ble gjort (Informant A).



Figur 10: Tiltakshavers illustrasjon av ny veg og bane over Sørumsjordet, med tilhørende tegnforklaring. Banen inn til Hønefoss og hensettingsområdet på Tolpinrud beslaglegger store landbruksarealer (Bane NOR, 2019 a)

5.2.4 Statlig plan i strid med lokalt selvstyre?

Blant kommunene er det delte meninger om prosjektet, avhengig av hvilken belastning de blir utsatt for. Samtidig har ikke motstanden mot bruk av statlig plan vekket et enormt

engasjement blant lokalbefolkningen. Som nevnt tidligere har jernbanetrasé mellom Hønefoss og Sandvika vært på tegnebrettet i over 100 år, og det ble antydnet at lokalbefolkningen begynner å føle en apati mot planprosessen og tviler på at en jernbanetrase mellom Sandvika og Hønefoss vil komme i det hele tatt. Dette mente både representanten for Fellesprosjektet og for Ringerike kommune kan ha vært medvirkende årsaker til at den folkelige oppslutningen mot statlig plan ikke var stor i dette tilfellet, nettopp fordi lokalbefolkningen har hørt om dette så mange ganger uten å få konkrete resultater (Informant A). Representanten fra Fellesprosjektet fortalte at han hadde møtt lokale på stand i Hønefoss som opptrådte forholdsvis hissige mot de prosjektansatte fordi de trodde at planarbeidet med Fellesprosjektet kun var en skinnporsess, og mente ting som at «... dere driver narr med oss» (Informant C). Informanten la vekt på at dette var mennesker som var positive til tiltaket.

Sett i lys av den politiske diskursen om lokalt selvstyre og lokaldemokrati omtalt i teoridelen, skulle man anta at det å miste en vedtaksmyndighet ville være en stor sak for den kommunale politiske diskusjonen. Alle informantene fikk dette spørsmålet, og alle mente at bruk av statlig plan stort sett har vært ukontroversielt. I tillegg dreier en forsvinnende liten andel av høringsuttalelsene til silingsrapporten (der statlig plan hadde blitt avgjort) seg om valg av statlig plan. Unntaket i datamaterialet er det nevnte tilleggspunkt til kommunestyrets vedtak i Bærum, der det slås fast at kommunen på prinsipielt grunnlag er motstander av statlig plan.

Det er et paradoks at kravene om lokalt selvstyre er så sterke, samtidig som en vedtaksmyndighet flyttes opp i systemet uten store protester. I de tre kommunene som er berørt av planen, hadde ikke dette vært noe aktuelt tema i den offentlige samtalen, hverken da det ble besluttet å bruke statlig plan eller ved lokalvalg. Et lite unntak er Hole, der en av informantene fortalte at det tidlig i prosessen var protester mot at kommunen ikke selv satt seg i førersetet (Informant E). Årsaken til den relativt svake motstanden mot statlig plan var ifølge en av informantene at det blir et for teknisk virkemiddel, og at det ikke representerer en faktisk makt som kommunen mister (Informant A). For Bærum kommune har saken om Avtjerna stasjon vært et viktig samtaleemne i kommunen tidligere, men bruk av statlig plan ble ikke problematisert i den sammenheng (Informant B).

Også i nasjonal politikk fremkommer paradokset mellom hensynet til lokal styring og økt bruk av statlig plan tydelig frem. I de tre siste politiske plattformene fra regjeringen Solberg kommer både hensynet til lokaldemokrati og hensynet til mer effektive planprosesser med økt bruk av statlig plan frem. Informanten fra departementet understreket at regjeringen som sitter i dag, legger stor vekt på lokalt selvstyre (Informant F). I det følgende vises dette fra den siste regjeringserklæringen (Granavollen-plattformen) for regjeringen utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti, der første sitat dreier seg om lokaldemokrati:

«Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet. Vi vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Statlig detaljstyring og byråkrati må reduseres, og mer makt og myndighet må desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte.» (Regjeringspartiene, 2019, s. 57)

I samme regjeringsplattform skriver partiene det følgende om planlegging av samferdselstiltak:

«[Regjeringen vil] åpne for mer bruk av statlig plan, redusere planleggingstiden og samordne offentlige innsigelser bedre.» (Regjeringspartiene, 2019, s. 94)

Sett i lys av dette understreket informanten fra departementet at statlig plan er et virkemiddel man ikke bruker altfor ofte, og at dersom man har et samferdselsprosjekt som ikke oppfyller kriteriene i NTP som beskrevet i avsnitt 4.3.3, så han ingen grunn til å benytte statlig plan, all den tid det faktisk er en unntaksbestemmelse, nettopp av hensyn til det lokale selvstyret (Informant F).

5.2.5 Kommunenes medvirkningsmulighet

I plan- og bygningslovens §6-4 settes kravet til bistand fra kommunene opp, og i lovens forarbeider konkretiseres det til at det blant annet gjelder bistand til utlegging til offentlig

ettersyn og medvirkning. Men hva med kommunenes rolle som part i dette arbeidet? Planprogrammet som ble fastsatt i departementet i 2017, la rammene for en omfattende møtevirksomhet med kommunene. I planprogrammet blir det ikke spesifisert hvilken rolle kommunene skal ha i dette arbeidet ut over formuleringen «jevnlige møter», og at «Planleggeren, Fellesprosjektet, skal organisere planarbeidet slik at lokale og regionale myndigheter samt berørte parter for øvrig, *reelt* kan påvirke planleggingen» (Bane NOR, 2017 a, s. 10, original utheving).

Selv om Kommunal- og moderniseringsdepartementet var vedtaksmyndighet for planprogrammet, hadde de ikke lagt føringer for en aktiv deltagelse fra kommunene. «Ut over dette [ivareta rollen kommunestyret har], har vi ikke gitt noen eksplisitte føringer eller forventninger om hvordan kommunene skal bistå Bane NOR, vi legger egentlig til grunn at dette er noe Bane Nor og Statens vegvesen selv må vurdere hva de trenger av kommunene» (Informant F). Dette ville ikke skille seg nevneverdig fra en ordinær planlegging med transportetatene som forslagsstiller. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven (2008, §6-4) om at kommunene skal bistå arbeidet, var ifølge denne informanten en teoretisk skranke om at kommunene ikke skal motarbeide planarbeidet, noe han understreket ikke hadde vært et tema i denne saken (Informant F).

Informanten fra Fellesprosjektet understreket at kommunene skulle ha en utvidet rolle utover bare høringspart, dels for lokal forankring, men også fordi de var klar over at politikere lokalt snakker med politikere i regjering og storting. Formålet med å inkludere kommunene i så stor grad var ikke bare pragmatiske hensyn som å få kartgrunnlag, adresseregister osv., men også å sikre legitimitet og lokal forankring av planen. Derfor ville en arrogant opptreden mot kommunene muligens vanskeliggjøre prosjektet, så det lå hele tiden inne at samarbeidet og inkluderingen mellom kommunene og Fellesprosjektet skulle være god (Informant C).

Alle informantene fra kommunene hadde ulike syn på hvilken rolle kommunene spilte. Informanten fra Ringerike kommune framholdt at det var feil at kommunen kun var en høringspart. Han anerkjente riktignok at de også var det, og at det var deres formelle rolle, men basert på den tunge involveringen de hadde i prosjektet, var det feil å kun redusere

deres rolle til bare en høringspart. Som informanten selv forklarte: «Vi er jo det og [formell høringspart], men det er klart at da hadde vi bare skrevet et saksfremlegg og ikke møtt dem flere ganger i uka» (Informant A). Informanten fra Bærum kommune var også tilfreds med medvirkningsopplegget, men var litt mer kritisk til kommunens gjennomslagmuligheter. Selv om Fellesprosjektet hadde lagt opp til en god prosess med åpenhet, mente informanten at møtene tok form som informasjonsmøter og at kommunens gjennomslagmuligheter var begrenset, med unntak av små endringer i reguleringsplanen (Informant B). Lokalpolitikerne i Hole som ble intervjuet, var i ulik grad enige i at kommunene ble godt nok involvert, og at de faktisk fikk reell medvirkning. Den ene informanten uttalte følgende:

«Jeg tror vedtaket var at man så frem til å få en rask prosess, og på det tidspunktet forelå det løfter om ganske mye, og da planprogrammet kom, så var man ganske fornøyd, for der står det ganske mye om hvordan kommunens interesser skal ivaretas. *Det er ikke fulgt*» (Informant D, min utheving).

Ifølge ham er kommunen kun en høringspart, og kommunen blir ved bruk av statlig arealplan *juridisk sett* ikke gitt noen viktigere stemme i høringsuttalelsene enn andre offentlige organer. Samtidig legger han vekt på at høringsuttalelsene som Hole kommune kom med, blir vektlagt høyere enn en *tilfeldig* stemme (Informant D).

5.2.6 Uformelle påvirkningskanaler: Opprettelsen av ad hoc-utvalget for Fellesprosjektet

På spørsmål om kommunens rolle svarte en av informantene fra Hole at etter de hadde sendt inn høringsssvarene til reguleringsplanen, fant de ut at de måtte planlegge og koordinere påvirkningsarbeidet deres så godt som mulig (Informant D). Det var dette som var bakgrunnen for opprettelsen av ad hoc-utvalget i kommunestyret. Utvalget ble nedsatt med alle politiske partier representert, med unntak av Miljøpartiet De Grønne, som ikke ønsket å delta. Utvalget hadde som hensikt å drive påvirkningsarbeid mot departementet for å få gjennomslag for kommunens fire hovedpunkter, som er nevnt ovenfor. En av informantene fortalte at det var fortvilelse i kommunen over at lokalbefolkningen ikke ble godt nok ivaretatt i planen, og at opprettelsen av utvalget var deres måte å utøve politisk påtrykk (Informant E). Utvalget hadde møter med departementet utenfor de etablerte kanalene med Fellesprosjektet der de snakket sin sak. En av informantene mente at dette

arbeidet hadde vært produktivt, og det var viktig at politisk ledelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er vedtaksmyndighet, og Samferdselsdepartementet som skal finansiere prosjektet, var klar over kommunens standpunkt i sakene som opptok dem (Informant D). Utvalget opphørte ved konstitueringen av det nye kommunestyreflertallet i 2019, og det er ikke lenger et aktivt utvalg som jobber opp mot Fellesprosjektet.

Kontakten som utvalget hadde opp mot departementet, var helt i tråd med demokratiske prinsipper, mente en av informantene, som også la til at slike prosesser er vanlige i kommunepolitikken. En plan legges på høring med et ordinært høringsregime, men enkeltpersoner kan fremdeles ta kontakt med politikere i kommunestyret for å fremme deres sak. Informanten mente derfor at en slik kontakt med departementet var helt uproblematisk (Informant E). Fra Fellesprosjektets side var de klar over denne kontakten med departementet, og det ble ikke problematisert noe mer ut over at det var en kanal som Bane NOR ikke var en del av (Informant C).

5.3 Har det betydning at Bane NOR har vært tiltakshaver?

Da Ringerike og Hole kommuner i januar 2013 vedtok at kommunedelplan for E16 Skaret – Hønefoss skulle legges ut til offentlig ettersyn, møtte planen 80 merknader, der fem av dem var innsigelser fra offentlige organer, blant annet Jernbaneverket. Årsaken til at Jernbaneverket fremmet innsigelse, var som tidligere nevnt at de ikke kunne akseptere en løsning som ikke inkluderer en felleskorridor med jernbane dimensjonert for minimum 250 km/t (Statens vegvesen, 2013, s. 7). Videre uttalte jernbaneverket følgende om korridoren:

«Dersom veg og bane skal ligge i samme korridor, må jernbanens kurvaturkrav være styrende, siden disse er langt strengere enn kurvaturkravene til vegen. Dette gir mindre mulighet til å tilpasse seg omgivelsene» (Jernbaneverket, referert i Statens vegvesen, 2013, s. 7).

Dermed ble det et fellesprosjekt med en baneløsning som utgjør omtrent $\frac{3}{4}$ av prosjektkostnaden, noe som har gjort at Bane NOR ble formell tiltakshaver (Informant C). Informanten fra Fellesprosjektet understreket at selv om det planlegges etter Bane NOR sine

styringssystemer, så er det et samarbeid, der ¼ av de ansatte jobber i Statens Vegvesen (Informant C). Det at Bane NOR er tiltakshaver på prosjektet, har allikevel gitt utslag på løsningene, noe en av informantene fra Hole påpekte: «Veien er jo lagt inntil, du ser jo tydelig det med løsningen. Jernbanen ligger jo som en strek på kartet, korteste vei» (Informant D).

Informanten fra Fellesprosjektet beskrev en omfattende kontakt med departementene med omtrent 14 møter, og sammenliknet det med andre planprosesser som har gått som statlig plan og som bare har hatt et par møter med vedtaksmyndigheten (Informant C). Dette ble bekreftet av informanten i departementet, som la til at det er sterke nasjonale hensyn og konflikter som står mot hverandre, og at det var viktig å ikke bare involvere Fellesprosjektet, men også de andre fagdepartementene. Forskjellen fra møtene som ad hoc utvalget i Hole har hatt, er at det ikke var politisk ledelse som var representert fra departementene, men saksbehandlere. Hensikten var å få oppdatert kunnskap om fremdrift i prosjektet for beslutningen som skal tas på et senere tidspunkt. Det var derfor ingenting som ble avgjort i disse møtene (Informant F). Kommunene var heller ikke representert på møtene, noe informanten fra Fellesprosjektet mente ville være uryddig. Han la vekt på at det var andre arenaer der kommunene kunne påvirke, da gjennom planforum i regi av fylkeskommunen (Informant C).

5.3.1. Planlegging på jernbanens premisser

Ved at Bane NOR har vært tiltakshaver, mener flere av informantene at løsningene har blitt utarbeidet for mye på jernbanens premisser, og at dens strenge kurvaturkrav har ført til en lite fleksibel løsning for en bred korridor. Et utslag av dette vises i figur 11, der reguleringsplanen opererer med to alternativer, nemlig E16 på Helgelandsmoen med eller uten kryss, og Fellesprosjektet anbefaler løsning uten kryss. For en av informantene fra Hole var dette et eksempel på at jernbanen hadde fått alt for stor plass i planen, og at den stive traseen ikke ga rom for alternativer (Informant D). Den andre informanten fra kommunen påpekte dilemmaet ved at en utbygging her ville føre til økte inngrep i nærliggende friluftsområde (Informant E). Dette er også en del av begrunnelsen Fellesprosjektet gir i reguleringsplanen for at de ikke anbefaler en kryssløsning på Helgelandsmoen, men hovedbegrunnelsen er kostnader. Selv med kostnadsreduserende tiltak vil et kryss på

Helgelandsmoen koste 167 millioner 2017-kroner, noe som ifølge Fellesprosjektet ikke er innenfor prosjektets økonomiske rammer (Bane NOR, 2019 a, s. 155). Informanten fra departementet la også kostnadsspørsmålet til grunn, men supplerte med at vurdering av muligheten for lokal utvikling opp mot arealinngrepene er planlegging, en avveining mellom interesser. Når det da kommer en stor ekstra kostnad på toppen av dette, vil dette veie tungt (Informant F).



Figur 11: Planforslaget opererer med to alternativer på Helgelandsmoen, ett uten kryss (t.v.) og ett med kryss (t.v.) (Bane NOR, 2019 a)

For en av informantene fra Hole var dette det største eksempelet på «... hvor faktisk påviselig kryss med stor samfunnsnytte og samfunnsøkonomisk nytte blir offer fordi det for prosjektet er en ren kostnad» (Informant D). I reguleringsplanen blir fylkesveien som krysser under transportkorridoren beskrevet som en lokal vei, og informant D mener dette er et lokalt hensyn som ikke er blitt ivaretatt på en god nok måte. Et alternativ han så for seg kunne vært å planlegge vei og bane i to ulike korridorer, slik at veien ikke måtte følge den strenge linjeføringen som jernbanen legger opp til. Dette er samtidig føringer som er bestemt for lenge siden, og informanten anerkjenner at det ikke er rom for omkamp på selve transportkorridoren, før han skynder seg å legge til at dette ikke er avgjort av departementet ennå, så det var ingen grunn til å foregripe begivenhetene (Informant D).

5.3.2 Kommunenes kompetanse og kapasitet

I oktober 2018 skrev Teknisk ukeblad om Ringeriksbanen og styrkeforholdet mellom kommunene og tiltakshaver (Strande, 2018). Saken dreide seg om ubalansen i landbrukskommunen Hole, som på den tiden hadde tre planleggere, og

prosjektorganisasjonen med over 160 ansatte. Dette styrkeforholdet problematiserte også informantene, som mente at det var uheldig at de ikke fikk tilført ressurser til å matche kompetansen til Fellesprosjektet. En av informantene fra Hole mente at det var problematisk i et demokratisk perspektiv, og la til: «[at] man skal ha kompetanse til å stille de rette spørsmålene, og til å være på plass med fagkompetanse» (Informant E). Ifølge ham vil det være svært få kommuner i Norge som vil ha kompetansen til å veie opp denne kompetanseubalansen, noe han mente var uheldig.

Det ble også problematisert at en av kommuneplanleggerne ble «bundet» til Fellesprosjektet. Alle kommunene har hatt en ordning der en av de ansatte i administrasjonen har vært kontaktperson opp mot Fellesprosjektet. Den ene lokalpolitikeren som ble intervjuet, mente at denne ordningen har gjort at han har blitt sett på som prosjektets mann. Kommunen ble ifølge informanten lovet ressurser som ville veie opp mot dette, og ba om to engasjement-stillinger som skulle bistå med arealplanarbeid. Informanten mente at ekstra ressurser til planlegging var en del av beskrivelsen om medvirkning i planprogrammet, men siden de ikke har fått noen midler, mente han dette har bidratt til å forsure samarbeidsklimaet (Informant D).

Informanten fra departementet hadde et annet syn på dette. Selv om han skjønnte kommunen sin frustrasjon, var ikke dette problemet unikt for statlig plan. Kommunene sitter ifølge ham på for liten plankompetanse og -kapasitet generelt, og andre kommuner enn Hole kan stå i en mer krevende situasjon (Informant F). Dette underbygges av en kartlegging av kommunenes plankompetanse og plankapasitet, som i 2014 viste at 61% av kommunene i Norge har 0,5 årsverk *eller mindre* til å drive samfunnsplanlegging, mens tallet for arealplanlegging er 32%. I tillegg påpeker rapporten at: «dersom det legges til grunn at et fagmiljø per definisjon minimum må bestå av to personer, er det kun 28 prosent av kommunene som kan sies å ha et fagmiljø for å ivareta kommunens arealplanlegging» (NIVI Analyse, 2014, s. 3). I stedet for at statlig plan ville være ekstra krevende for kommunene, så informant fra departementet for seg at i en slik planprosess der det planlegges for et stort samferdselstiltak, og en av transportetatene er tiltakshaver, ville behandling i kommunestyret etter ordinære prosessuelle krav i plan- og bygningsloven være enda mer krevende. Da måtte kommunen selv ta stilling til det omfattende planmaterialet, noe som vil

sette store krav til saksforberedelse. Det at kommunen mangler kompetanse i areal- og samfunnsplanlegging, var ifølge informanten et generelt problem, som Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet jobber for å endre ved å blant annet styrke utdanningen av arealplanleggere (Informant F).

5.4 Veien videre: Behandling og vedtak

Som nevnt i kapittel 2, er reguleringsplanen levert til departementet for behandling. Det skjedde i mai 2019, og man ventet en avklaring i løpet av høsten 2019¹⁸ (Bane NOR, 2019 b). I dette siste avsnittet beskrives kort hvordan arbeidet med vedtak foregår i departementet, basert på intervju med informant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Da planen ble oversendt for behandling i mai 2019, var det en forventning at vedtatt reguleringsplan skulle foreligge innen utgangen av året. Dette skulle sikre at prosessen ikke ble forsinket (Informant F), noe som har vært viktig for prosjektet. I brevet fra Fellesprosjektet som ble oversendt samtidig som forslaget til reguleringsplan, skriver Fellesprosjektet om viktige temaer i planen, blant annet massehåndtering, kompensasjon for tap av dyrket mark og kostnader. I tillegg beskriver tiltakshaver de tre forskjellige grepene med ulike alternativer, nemlig utfylling på Sundvollen, jernbanebru over Mælingen og hvorvidt det bør anlegges motorveikryss på Helgelandsmoen, og framfører sine argumenter for hvilke grep som bør fattes.

Hva vedtaksmyndigheten faktisk velger, vil bero på mange forhold, men kostnader er en viktig del av dette. Informanten fra departementet understreker at denne saken er så kompleks, med så mange motstridende nasjonale interesser, at en behandling i departementet ikke er nok (Informant F). Informanten nevner hensyn som faller inn under Klima- og miljødepartementet (med fylkesmannens miljøvernnavdeling), Olje- og energidepartementet (med Norges vassdrag- og energidirektorat), Landbruks- og matdepartementet (med fylkesmannens landbruksavdeling), og ikke minst Samferdselsdepartementet, som skal finansiere prosjektet. Derfor vil det ifølge ham være nødvendig å behandle saken i regjering, selv om vedtaket fattes av statsråden (Informant F).

¹⁸ Innen denne oppgaven går i trykk er det fremdeles uklart når planen er ferdig behandlet.

I veilederen *om r-konferanse* blir arbeidet rundt regjeringskonferanser beskrevet (Statsministerens kontor, 2018). I dette forumet treffes ikke formelle vedtak. Det er kun i det enkelte departement eller av Kongen i statsråd at vedtak kan treffes, men ofte følger konklusjonene fra drøftelsene i regjeringskonferansene opp i vedtaket (Statsministerens kontor, 2018, s. 2). Om hvilke saker som skal behandles, skriver statsministerens kontor at det er viktige saker som skal behandles.

«Hva som er viktige saker, vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. Som saker av viktighet regnes alltid saker med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige, og saker hvor det er uenighet mellom statsrådene.» (Statsministerens kontor, 2018, s. 4.)

Ved oversendelse av reguleringsplanen anslo tiltakshaver en kostnad på 32,2 milliarder 2018-kroner. Dermed er det ingen tvil om at prosjektet innebærer en stor økonomisk konsekvens. Også på grunn av de foregående konfliktene antok informanten fra Fellesprosjektet at saken ble behandlet i regjering, men med kommunalministerens signatur på det endelige vedtaket (Informant C). Dette synet delte informanten fra departementet (Informant F).

6.0 Diskusjon

I kapittel fire ble noen relevante teoretiske perspektiver gjennomgått, og i det foregående kapitlet ble det innsamlede datamaterialet fra intervjuene og dokumentanalysene presentert. I dette kapitlet blir teorien og empirien brukt for å drøfte problemstillingen, som lyder:

Hva innebærer det at kommunene skal bistå i arbeidet med statlig arealplan, og hvordan blir de faktisk involvert i planprosessen?

Diskusjonskapitlet er bygget opp på følgende måte: Først presenteres de tre underproblemstillingene, som dreier seg om de berørte kommunenes holdning til statlig arealplan, hvilke hensyn som blir påvirket, og hvorvidt en kommunal behandling hadde sørget for bedre lokal forankring og løsninger for lokalsamfunnet. Dette er underspørsmål som kan bidra til å kaste lys over hovedproblemstillingen, som blir behandlet deretter.

6.1 Hvordan stiller kommunene seg til statlig arealplan?

Norske kommuner er gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven gitt stor handlefrihet når det kommer til arealdisponering, og hovedregelen er at kommunene er vedtaksmyndighet i plansaker (Falleth & Saglie, 2018, s. 78). Flere av informantene har også lagt vekt på dette i intervjuene. Samtidig foregår ikke planlegging i et vakuum, og for enkelte prosjekter vil regionale eller statlige interesser veie tyngre enn lokale. Når kommunene, ved statlig plan, mister vedtaksmyndigheten i plansaker, vil spørsmålet om lokalt selvstyre umiddelbart reise seg. I en tid der diskursen rundt maktfordeling og offentlig politikk vektlegger lokalt selvstyre, virker det paradoksalt at statlig plan skal benyttes i en større grad. Dette paradokset ble presentert i den empiriske gjennomgangen. For dette tilfellet er spørsmålet hvordan kommunene i denne saken har stilt seg til statlig plan, og hvordan det å miste en slik makt blir oppfattet lokalt. For å svare på det kan det først være hensiktsmessig å se på erfaringene med bruk av statlig plan for utbyggingen av Oslo lufthavn Gardermoen. Planleggingen av dette prosjektet har flere likhetstrekk med planleggingen av Ringeriksbanen hva gjelder involvering av kommunene, deres holdning til statlig plan og deres rolle i arbeidet.

Planlegging og utbygging av Oslo lufthavn Gardermoen og de tilhørende tilbringertjenestene foregikk på store deler av 1990-tallet. Denne saken gikk som statlig plan, etter daværende §18 i plan- og bygningsloven av 1985, som med samme ordlyd som i dagens lov ga hjemmel for staten til å gå inn som vedtaksmyndighet (NOU, 1999:28, s. 218). Som i dag var dette en unntaksbestemmelse, og den var på det tidspunktet ikke blitt brukt tidligere. Tiltakshaverne så seg imidlertid tjent med å benytte statlig arealplan, nettopp fordi tiltaket var så stort. Det var flyplassområdet, og fem parseller til tilbringertjenestene, som ble vedtatt med statlig plan (ECON, 1997, s. 62). I evalueringsrapporten, som kom i 1999, konkluderte Mydske-utvalget¹⁹ med at kommunene alt i alt var positive til bruk av statlig plan og ønsket en slik prosess velkommen. Derfor skriver utvalget at: «Dette var i tråd med ønsket fra både Ullensaker og Nannestad kommuner ut fra deres holdning om at flyplassen var noe *storsamfunnet* påførte dem.» (NOU, 1999:28, s. 231, original utheving). Utredningen av planprosessen som ble gjort for Miljøverndepartementet²⁰ i 1997 viste også at statlig plan var et ønske fra kommunene (ECON, 1997). Ullensaker ønsket statlig plan for alle inngrepene som hadde med flyplassutbyggingen å gjøre, men fikk kun gjennomslag for selve flyplassområdet, samt det tilliggende tilbringersystemet. ECON (1997, s. 62) skriver i sin evalueringsrapport at en viktig årsak til den positive holdningen til statlig arealplan blant kommunene var at de kunne konsentrere seg om å fremme lokale interesser.

Ut fra den empiriske gjennomgangen i det foregående kapittelet, virker dette å være holdningen til de fleste kommunene i spørsmålet om Ringeriksbanen også. Sett i lys av at dette er et samferdselsprosjekt med enorme investeringskostnader, mener flere av informantene at det er riktig at staten tar ansvar som vedtaksmyndighet. Sett fra tiltakshaver og statlig myndighet sin side kan det tenkes at dette er en god anledning for kommunene til å komme seg ut av tunge og vanskelige arealdisponeringsprioriteringer som et slikt tiltak vil innebære. Erfaringene fra utbyggingen av Oslo lufthavn Gardermoen, der de fremlagte planene tillå staten (ECON, 1997, s. 62), gir støtte til en slik tolking. Strand (2018, s. 97) skriver at statlig plan ofte er begrunnet med to hensyn, *effektivitet* og *konflikt*. Når det er uenighet mellom lokale og nasjonale myndigheter, kan kommunen anmode om statlig

¹⁹ Lederen av utvalget het Per Kristen Mydske.

²⁰ Miljøverndepartementet hadde tidligere plansaker i sin portefølje, før ansvaret som planmyndighet ble flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

plan. På flere sakskomplekser er det ofte uenighet internt i kommunene, og informant B brukte Markagrensen som et eksempel. Dersom kommunestyret hadde styrt hvor den skulle gå, ville den stadig blitt flyttet, og informanten mente at det var bra med noen overordnede føringer som båndla kommunen (Informant B). Derfor antydet flere informanter at det kan være en fin anledning for kommunene til å komme seg ut av vanskelige saker, og dette mener Strand (2018, s. 97) kan være en årsak til at kommunene ber om statlig plan.

Det skal nevnes at kommunene, særlig Ringerike, hadde et sterkt ønske om å få på plass en jernbane mellom Hønefoss og Sandvika. Historisk sett har planleggingen av denne traseen foregått i 160 år, og med konfliktene som har vært rundt planleggingen tidligere, var det liten tvil om at saken ville havne på departementets bord uansett (Ringerike kommune, 2013). Om statlig plan dermed ville være et aktuelt virkemiddel, så måtte kommunen bare innta en pragmatisk holdning, forklarte informanten fra Ringerike kommune (Informant A). Denne pragmatiske holdningen som Ringerike kommune beskriver, kan bidra til å forklare hvorfor kommunene godtar at en makt de er gitt etter plan- og bygningsloven, blir flyttet til et høyere nivå i forvaltningssystemet. Denne pragmatismen tar form av forskjellige vedtak i de tre kommunene. Ringerike og Hole er nevnt, med anmodningen og holdningen til informanten ovenfor, men også Bærum måtte se seg tjent med valg av statlig plan. Som nevnt i avsnitt 5.2.1 i den empiriske gjennomgangen, behandlet Bærum kommune sine høringsinnspill til silingsrapporten fra 2013 i kommunestyret. Under behandlingen kom et tilleggspunkt fra politikerne som nevnte at de prinsipielt var imot statlig plan, men at: «... av hensyn til behovet for rask fremdrift av ny Ringeriksbane støtter Bærum Kommune forslag om at videre planlegging skjer ved statlig reguleringsplan med konsekvensutredning» (Bærum kommune, 2015). Dette kan illustrere en anerkjennelse fra lokale myndigheter av at statlig plan ikke er optimalt, men at man av hensyn til prosjektets omfang og viktighet må legge seg på en mer pragmatisk linje.

Innledningsvis i dette avsnittet ble paradokset med ønske om økt bruk av statlig arealplan og hensynet til lokalt selvstyre nevnt. Selv om lokalt selvstyre, slik det er beskrevet i teoridelen, anses som: «... en av grunnsteinene i et levende og aktivt demokrati» (Stortinget, 2006, s. 3), kan man basert på empirien konkludere med at dette hensynet kan byttes ut mot 1) muligheten for å komme seg *ut* av vanskelige prioriteringssaker, og 2) et pragmatisk syn på

prosessen for å få gjennomført prosjektet. Ingen av informantene som representerte kommunen, har eksplisitt uttrykt det første punktet, men informanten fra Bærum har fremholdt at en alternativ behandling av planen ikke ville være mulig å gjennomføre lokalt på grunn av de enorme mengdene med masser som skal lagres i Bærum (Informant B)²¹. Av hensyn til prosjektets fremdrift derimot, har flere av kommunene fremholdt at statlig plan var aktuelt. Historien med planleggingen av Ringeriksbanen har vist at en kommunal behandlet plan ville møtt så mange innsigelser at den ikke ville kunne vedtas endelig av kommunen. Dette har kommunene sett, og de har i stor grad inntatt en pragmatisk holdning og støttet bruk av statlig plan.

6.2 Hvilke lokale hensyn blir påvirket?

Lokale hensyn blir i denne sammenheng definert som interesser som det lokale nivået har, og som kan stå i motstrid til regionale eller statlige interesser. Når et tiltak på denne størrelsen beslaglegger mye areal og medfører store ulemper i anleggsperioden, sitter kommunene igjen med ønsker som ikke alltid blir imøtekommet. Disse interessekonfliktingene vil være til stede uavhengig av planformen, men planformen kan ha noe å si for hvordan disse blir imøtekommet. For å se på hvilke hensyn som blir påvirket, kan det først være relevant å se på hvilke konkrete saker kommunene selv har spilt inn mot Fellesprosjektet. I tillegg vil en gjennomgang av fordeler og ulemper for de ulike kommunene illustrere behovet for statlig styring. En gjennomgang av disse sakene vil være nyttig når hovedproblemstillingen skal besvares i avsnitt 6.4.

Ut fra den empiriske gjennomgangen følger nedenfor en liste over de viktigste sakene for kommunene i behandlingen av reguleringsplanen for Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16. Sakene er nærmere beskrevet i den empiriske gjennomgangen, og listen under er basert på intervjuer, tolkning av merknader og andre offisielle dokumenter.

²¹ Dette blir behandlet i avsnitt 6.3

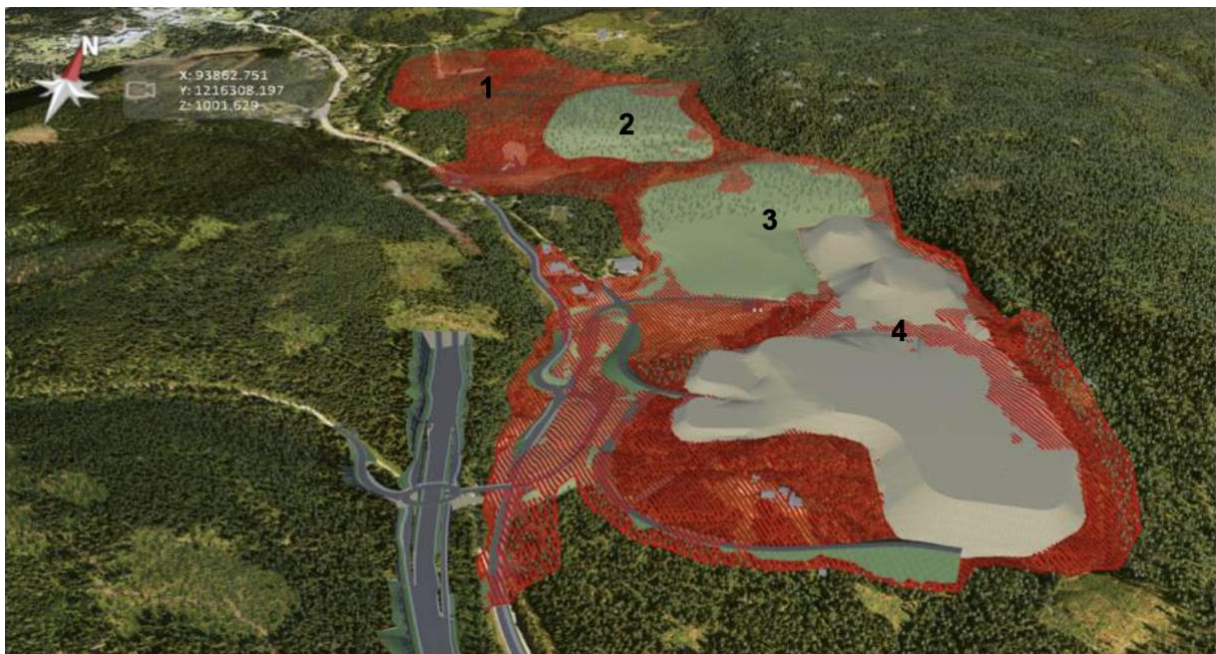
Tabell 5: Oversikt over viktige saker som kommunene har rapportert

Kommune	Sak
Hole	<i>Motorveikryss på Helgelandsmoen:</i> Fellesprosjektet anbefaler ikke kryss av hensyn til kostnader og arealbruk, men kommunen ønsker dette for næringsliv og trafikkflyt.
Hole	<i>Hole bo- og rehabiliteringssenter:</i> Nærføringen for veien ved Kroksund vil påvirke beboere ved dette sykehjemmet på en svært negativ måte.
Hole	<i>Utfylling ved Sundvollen:</i> Kommunen ønsker en utfylling som balanserer hensynet til vannkvalitet og tettstedsutvikling rundt stasjonen. Den foreslåtte utfyllingen var ifølge kommunens høringsinnspill for liten.
Hole	<i>Tap av friluftsområder:</i> Kommunens viktigste friluftsområde blir ødelagt på grunn av traseføring, og kommunen mener Fellesprosjektet ikke har fulgt opp dette godt nok.
Ringerike	<i>Stasjon på Ve:</i> Kommunen ønsker at forslaget som var på høring i første runde om stasjon på Ve tas ut av planen av hensyn til jordvern og knutepunktutvikling.
Ringerike	<i>Ønske om fremdrift:</i> Kommunen legger i sine høringsuttalelser stor vekt på forutsigbarhet og fremdrift.
Bærum	<i>Stasjon på Avtjerna:</i> Kommunen har lenge jobbet for en stasjon på Avtjerna, men denne er ikke med i reguleringsplanen som blir behandlet.
Bærum	<i>Avbøtende tiltak under anleggsperioden:</i> På grunn av de mange tverrslagene vil lokalbefolkning rundt anleggsområdene oppleve økt trafikk, støy og rystelser.
Bærum	<i>Massehåndtering:</i> Kommunen er vertskap for flere prosjekter som genererer overskuddsmasser, og mener at dette ikke er godt nok ivaretatt i planen

Mange av disse sakene bærer preg av at de gjelder lokale hensyn. Særlig kan det gjelde tiltak for avbøtende tiltak under anleggsperioden i Bærum, tap av friluftsområder i Hole kommune, og Hole bo- og rehabiliteringssenter. Her har informantene fra Hole vært kritiske til Fellesprosjektets fremgangsmåte, og begge mener at Fellesprosjektet ikke har ivaretatt hensynet til beboerne på dette rehabiliteringssenteret på en god nok måte. En av informantene understreket at det var mye kompetanse og flinke folk i Fellesprosjektet, men det var først og fremst teknisk kunnskap, noe som gikk på bekostning av de sosiale aspektene ved en slik plan (Informant E). På grunn av dette måtte kommunen rendyrke sin ombudsrolle for lokalbefolkningen. Dette er også fremtredende i Bærum, der mye lokal bekymring handler om lokalbefolkningens ve og vel. Det at kommunen går inn som representant for lokalbefolkningen i de berørte kommunene, er også i tråd med

konklusjonen fra planleggingen av Gardermoen lufthavn og tilbringertjenestene, som beskrevet ovenfor (ECON, 1997 s. 62).

Av sakene som kommunene løftet opp mot Fellesprosjektet, er det enkelte saker som også dreier seg om miljø. Her kan nevnes Bærum kommune sitt ønske om en mer helhetlig masseforvaltning og nærheten til vernede vassdrag. Som informanten fra kommunen nevnte, er Bærum vertskap for flere store prosjekter som genererer enorme mengder stein, og rådmannen skriver i sitt saksfremlegg til behandling av høringsuttalelsene til reguleringsplanen at det er åpnet opp for deponering av nesten 7 millioner m³ masser fordelt på 850 dekar. Flere av massedeponiene ligger også nær vernede vassdrag (Bærum kommune, 2018).



Figur 12: Fellesprosjektets illustrasjon av det permanente masselageret på Avtjerna i Bærum kommune. Området er delt i fire soner der delområde 2, 3 og 4 skal benyttes med en masselagringskapasitet på 3.3 millioner m³ fordelt på ca. 770 daa (Bane NOR, 2019 a)

En analyse av sakene i et lokalt – over-lokalt perspektiv kan illustrere hvordan mange av områdene, både territorielle og sektorielle, som ikke blir direkte berørt av selve utbyggingsprosessen (anleggsperiode og/eller arealinngrep) nyter godt av tiltaket. På et over-lokalt nivå blir det tydelig at en reduksjon i reisetid mellom Oslo og Bergen er et viktig mål, men noe kommunene ikke direkte høster nytten av. Også det å knytte Ringeriksregionen med Hønefoss og Jevnaker (som ikke berøres av utbyggingen i det hele tatt) tettere sammen med bo- og arbeidsmarkedet i Oslo, er et viktig over-lokalt formål. Slike

fordeler kommer ikke de berørte kommunene på lokalt nivå direkte til nytte. Dersom man for eksempel skulle gå inn for en begrenset utfylling på Sundvollen, ville ikke Hole kommune kunne dra nytte av en tettstedsutvikling rundt stasjonen og dermed høste noen av fordelene en høystandard bane gir. På en annen side ble det lagt vekt på at områdene øst for den planlagte stasjonen kunne egne seg for utbygging (Informant D). Samtidig vil ulempene ved utbyggingen gi størst utslag på lokalt nivå, og det fremkommer tydeligst i Bærum. I tillegg til å ikke få noen direkte nytte av en Ringeriksbane, vil lokalbefolkningen rundt de mange tverrslagene i kommunen i mange år fremover oppleve støy, støv, rystelser og økt tungtrafikk i forbindelse med anleggsperioden. Andre eksempler på lokale ulemper er støy rundt Hole- bo og rehabiliteringssenter og tap av viktige friluftsområder. Kommunene som er territorielt vertskap for disse tiltakene, sitter altså igjen med de største ulempene, mens fordelene blir fordelt på et over-lokalt nivå.

Her kommer Klosterman sine argumenter for offentlig planlegging inn igjen. Som nevnt i teoridelen, skriver han i utgangspunktet om behovet for styring mot private aktører, men i dette tilfellet kan det overføres til styring mot lokale aktører, nettopp på grunn av dette skjevforholdet mellom positive og negative effekter av tiltaket. For å sikre offentlige goder og forhindre eksternaliteter kan det til tider være hensiktsmessig å se prosessen i et overordnet perspektiv, noe som legitimerer at disse sakene planlegges på et overordnet nivå (Klosterman, 1985). Dette gjelder ikke minst når det er staten som betaler for tiltaket. Spørsmålet blir selvsagt hvilke hensyn og mål man skal vekte høyest, og når prosjektet dreier seg om viktige statlige mål som å styrke jernbanen, knytte Bergen tettere sammen med Oslo og integrere bo- og arbeidsmarkedsregionen i Ringerike tettere sammen med Oslo, vil en statlig styring bli legitimert av nettopp dette.

En av informantene fra Hole kommune mente at jernbane ikke er et nødvendig tiltak for Sundvollen og regionen forøvrig. Han var kritisk til at det var lagt så stor vekt på InterCity-delen av Ringeriksbanen, og mente at Hole var en landkommune som trengte motorvei før jernbane (Informant D). Når 60% av utslippene i ikke- kvotepliktig sektor kommer fra transportsektoren, har mange argumentert for at bilbruken må reduseres. I den regionale

planen for areal og transport for Oslo og Akershus²² er det et mål at behovet for bilbruk i den flerkjernede regionen skal være så liten som mulig (Akershus fylkeskommune, 2015, s. 9). Nasjonal transportplan opererer med et tilsvarende mål der nullvekstmålet om ingen vekst av personbiltrafikk i byområdene ligger fast, samt at en *betydelig*²³ del av transportveksten skal tas med kollektiv, sykkel og gange (SD, 2016, s. 217). Samtidig er det omfattende empiri som peker på sammenhengen mellom veiutvidelse og trafikkvekst (Hills, 1996; Goodwin & Noland, 2003; Strand et. al., 2009)

Her kommer Naustdalslids (1992, s. 41) kategorisering av miljøproblemene inn. Utslipp fra biler i Norge må kategoriseres som et miljøproblem som både genereres og fordeles spredt i form av klimagassutslipp, men som også vil ha lokal miljøbelastning med barriereeffekter, luftforurensning og støy for å nevne noe (Næss, 2006, s. 4). Dermed blir det vanskelig å tydelig plassere dette konkrete problemet i en spesifikk kategori. Man må heller se på bilbruk som et komplekst problem som er både sektorovergripende og berører interesser i flere ledd (Bugge, 2015, s. 65). For Hole kommune antas motorveien å stimulere vekst for næringslivet i kommunen. Dette kommer frem av både intervjuer og gjennomgang av offisielle uttalelser fra kommunen (Hole kommune, 2018, s. 10). Derfor er det uheldig for kommunens vedkommende at Fellesprosjektet ikke anbefaler kryss på Helgelandsmoen.

Utbygging av et kryss på Helgelandsmoen vil føre til økt beslag av areal, og det er dette Strand & Næss (2016) har vist ofte blir prioritert over miljøhensyn, nemlig at kommunen ønsker vekst fremfor vern av natur. Selv om én av informantene har vært kritisk til utbygging av jernbane, er ikke dette et generelt trekk i regionen. Den andre informanten som ble intervjuet fra Hole kommune, var mer kritisk til dimensjoneringen av motorveien og mente at en firefelts motorvei var unødvendig, mest fordi den ville beslaglegge viktige naturområder i nærheten. Ved å bygge ut motorveien i denne skalaen, mente han at: «... man bygger for å komme fort til køen inn til Oslo» (Informant E). Ut over dette virker det som at det er stor enighet om at Hønefoss må bli tilkoblet jernbanen på Østlandet på en

²² Gjelder i denne sammenhengen kun for Bærum kommune

²³ Det er lite som konkretiserer hva som menes med betydelig i NTP.

bedre måte, men at det er enkelte grupper som mener at traseen burde vært lagt et annet sted av miljøhensyn²⁴. Dette vil ikke bli behandlet videre i denne diskusjonen.

Kommunene har ved flere anledninger hatt mulighet til å løfte opp det de mener er de viktigste lokale prioriteringene. Fra analysematerialet i denne oppgaven kan det nevnes ulike merknader og høringsuttalelser. En sammenfatning av de viktigste sakene finnes i tabell 4. Av de oppsummerte hensynene er det de lokale virkningene som fremtrer, nemlig at mange av sakene innebærer en ivaretagelse av lokalbefolkningens interesser. Mange av disse sakene er resultatet av eksternaliteter som kommer av at infrastrukturtiltaket planlegges gjennom kommunen, og de lokale hensynene må ofte vike for nasjonale mål. Et annet trekk ved sakene er at kommunene selv legger vekt på miljø, men også dette er for det meste forankret på lokalt nivå, slik Naustdalslid (1992) argumenterer med.

6.3 I hvilken grad vil en kommunal behandling gi kommunene gjennomslag?

Som nevnt ovenfor, er kommunene gitt stor makt når det gjelder egengodkjenning av kommuneplaner og reguleringsplaner i kommunestyret (Pedersen et al., 2015, s. 121). Samtidig er det statlige nivået gitt en rekke verktøy etter plan- og bygningslovens (2008, §3-5) med hensikt å sikre at nasjonale eller regionale interesser blir ivare tatt. Når en reguleringsplan går som statlig plan, vil det innebære at kommunene mister makt i form av vedtaksmyndighet i kommunestyret. Spørsmålet i denne sammenheng blir om kommunene faktisk ville fått noen større innflytelse på resultatet dersom beslutningsmyndigheten lå på kommunalt nivå.

Som skissert i teoridelen, vil en ordinær planprosess av samferdselssaker innebære at beslutningsgrunnlaget utarbeides av transportetatene selv. Dette er en anledning de har etter plan- og bygningsloven (2008, §3-7 tredje ledd). Til forskjell fra statlig plan, vil det ved en kommunal behandling være opp til kommunestyret om planen skal vedtas, og hvilket innhold den skal vedtas med (Pedersen et al., 2015, s. 360). Dermed har kommunepolitikerne blitt tildelt politisk makt for å påvirke løsningene. Dersom kommunestyret vedtar en kommuneplan eller reguleringsplan som ikke er i tråd med

²⁴ Av stemmer som jobber for en alternativ trasé kan nevnes foreningen Miljørett §112 som ønsker trasé over Nittedal og Jevnaker. Deres argumenter er basert på miljøhensyn (Endal og Hanssen 2019)

regionale eller nasjonale hensyn, kan berørte organer fremme innsigelse. Som nevnt i kapittel fire, vil partene først møtes for forhandlinger, og dersom disse ikke fører frem, havner den på departementets bord for avgjørelse (Buanes & Nyseth, 2018, s. 333).

Regjeringen har kommunisert tydelig at de vektlegger lokale hensyn når innsigelsesbehandlingen kommer på deres bord. I et brev som ble sendt til alle landets fylkesmenn i september 2019, ber kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland innsigelsesmyndighetene vise varsomhet med innsigelsessaker. Hun viser til både regjeringsplattformen (Regjeringspartiene, 2019) og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2019 b), der det kommer tydelig frem at: «... fylkeskommunene og kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser» (KMD, 2019 b , s. 7). Hva dette konkret innebærer, er for tidlig å si, men når kommunene blir tildelt mer makt i form av ansvar, vil det sannsynligvis innebære større gjennomslag blant annet i innsigelsesbehandlinger. Etter at Solberg-regjeringen tok over regjeringskontorene i 2013, har antall innsigelser som er blitt tatt til følge, sunket betraktelig (figur 6), noe som indikerer at det ligger mye politisk prestisje i å prioritere det lokale selvstyret i disse sakene. Samtidig kan man spørre seg om økt bruk av statlig plan sparker beina under det som virker å være *retorikken* til regjeringen om økt lokalt selvstyre, når det hverken er innsigelses- eller klageadgang til statlig plan.

Et eksempel på forholdet mellom innsigelse og statlig plan er utbyggingen av ny E6 forbi Manglerud i Oslo²⁵. Veien, som har opplevd stor trafikkvekst, planlegges med blant annet en lang veitunell fra Abildsø til Fjellhus-området (Statens vegvesen, u.å.). Prosjektet har møtt mye motstand fra byrådspartiene, og i byråds politiske plattform for 2019 – 2023 kommer det for første gang tydelig frem at ny E6 ikke er ønskelig fra kommunens side (Byrådserklæring, 2019, s. 17). Derfor har prosjektet av regjeringen blitt løftet frem som en av flere kandidater for statlig plan, det vil si å flytte makten til å ikke vedta en vei fra kommunen til staten. Til NRK sier en representant for regjeringen at det er for tidlig å ta stilling til om de kommer til å gå inn for statlig plan, men en representant for Vegdirektoratet bekrefter at det er konflikt-kriteriet som er hensynet bak ønsket om statlig plan (Juven,

²⁵ Prosjektet som først ble omtalt som E6 Manglerudprosjektet ble i 2018 omdøpt til E6 Oslo Øst for å fange opp det store geografiske nedslagsfeltet til prosjektet (Statens vegvesen, u.å.)

2019). Dette bekrefter Strand (2018, s. 96) sin todelte begrunnelse for statlig arealplan, der konflikt er en av dem. Uenighet mellom kommune og stat, eller mellom kommuner, kan utløse statlig plan, og han nevner andre prosjekter som har blitt til på grunn av dette, nemlig bompengeanlegget på E6 ved Moss og vegprosjektet LOFAST (Strand, 2018, s. 96).

Som beskrevet i teorikapittelet, er flernivåstyring kjennetegnet ved at kompetanse til å fatte vedtak blir flyttet til andre, underliggende organer. Basert på kommunenes egen faglige kunnskap og lokal forankring, er deres mulighet til å fatte vedtak blitt delegert til dem fra sentralforvaltningen. Dette ble til etter et omfattende reformarbeid på 1980-tallet, der målet var å gi kommunene større autonomi. Begrunnelsen som brukes for dette i dag, er nettopp det at kommunene sitter på den lokale kompetansen, og de skal i størst mulig grad ha mulighet til å fatte vedtak selv. Lovens utgangspunkt er at reguleringsplaner behandles i øverste organ i kommunene, i dette tilfellet kommunestyrene (Pedersen et al., 2015, s 122). For Ringeriksbanens vedkommende har prinsippene for trasé og linjeføring ligget fast siden silingsrapportene, og det var lite rom for alternative løsninger etter at oppdragsbrevet ble sendt fra Samferdselsdepartementet i 2015 (SD, 2015 b). Basert på dette vil en behandling av planen på lokalt nivå ikke gi rom for endringer av trasevalg.

Det at trasevalget lå fast, var informantene fra kommunene innforstått med. Det som allikevel har møtt kritikk, er prosessen med høring rundt silingsrapportene. Som nevnt i avsnitt 4.3.4 i teoridelen, går den ordinære planleggingen av samferdselsprosjekter via kommunedelplan før endelig vedtak av reguleringsplan. I kommunedelplan er hensikten å avklare trasealternativer på et overordnet nivå. Prosessen med kommunedelplan er blitt kritisert for å ta for lang tid, og Riksrevisjonen fant i 2018 at de ni prosjektene som har gått rett på reguleringsplanlegging etter KVV/KS1 hadde en gjennomsnittlig tidsbesparelse på ett år og elleve måneder (Riksrevisjonen, 2018, s. 89). Silingsrapporten nevnt ovenfor var det som gikk inn i kommunedelplanen sin plass og avklarte viktige trasevalg. Av totalt fire delrapporter, ble rapport nr. 3, med navn *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss Silingsrapport*, sendt på høring. Representanten for Fellesprosjektet mente dette var i tråd med lovverket, og at man hadde full anledning til å gå rett på reguleringsplan uten kommunedelplan (Informant C). Informanten fra Bærum betvilte ikke dette, men ønsket at prosessen hadde gått via ordinær kommunedelplan. Ifølge henne mistet de en viktig

høringsrunde som hører med kommunedelplan etter plan- og bygningsloven, og hun framholdt også at det samme høringsregimet ikke fant sted ved bruk av silingsrapporten (Informant B). Hvorvidt det har påvirket kommunenes mulighet til å få gjennom store endringer i planen, er vanskelig å si, men informanten fra Bærum holdt frem at prosessen for å få stasjon på Avtjerna, som er en av de viktigste sakene for kommunen, i hvert fall kunne blitt bedre belyst (Informant B).

På spørsmål om kommunen kunne fått større innflytelse ved å selv behandle den endelige reguleringsplanen i kommunestyrene, var de fleste informantene fra kommunene skeptiske. De fleste mente at slik reguleringsplanen for Ringeriksbanen sto i dag, med den historien som har vært, ville det vært lite sannsynlig å få noe større gjennomslag med en kommunalt behandlet plan. De fleste la vekt på at det har vært så sterke føringer fra statlig hold at lokale tilpassinger ville være vanskelig. Dette er i tråd med kritikken som Tranvik og Fimreite (2006) retter mot desentraliseringsprosessene som foregikk på 80-tallet, nemlig at sterke statlige føringer slår ihjel kommunenes handlingsrom for å få til lokaltilpassede løsninger.

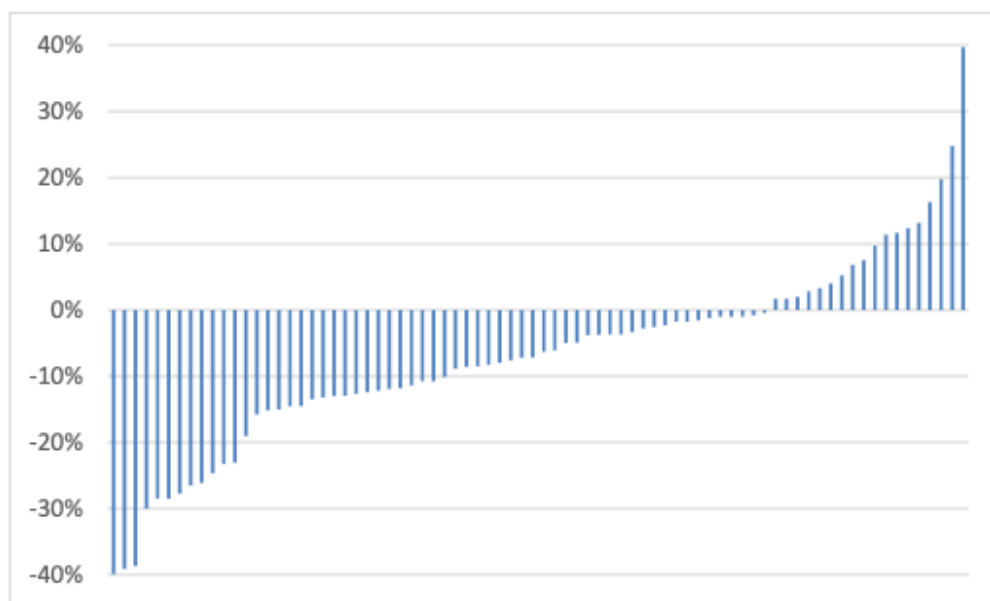
Informanten fra Bærum kommune mente at en kommunal behandling av reguleringsplanen ville vanskeliggjøre prosessen, nettopp fordi massehåndteringen på Avtjerna ville være en umulig prosess å håndtere lokalpolitisk (Informant B). Dette kan også kaste lys over konklusjonene til det første underspørsmålet, som antyder at statlig plan er en god anledning for kommunene å komme seg ut av vanskelige saker. En av informantene fra Hole mente at man ved kommunalt behandlet plan kunne få et rimeligere tiltak med flere av de lokale hensynene ivaretatt, men at det ville tatt betydelig lengere tid (Informant D).

Representanten fra Ringerike mente om at man tidligere hadde utarbeidet en kommunedelplan for E16, men den hadde møtt innsigelser fra flere myndigheter. Dermed er det vanskelig å se for seg at et *enda* større prosjekt som inkluderer en jernbane ville gjøre en kommunal behandling enklere.

En svakhet med ordinær kommunal behandling sett fra tiltakshaver side, er kompensasjonsproblemet. Dette ble av informanten for Fellesprosjektet beskrevet som kommunes tidligere praksis ved å kreve «kompensasjon» for å vedta en plan, f.eks. et ekstra kryss (Informant C). Dette kompensasjonsproblemet blir også beskrevet i Nasjonal transportplan:

«Prosjekter i regi av statlige etater, foretak og selskap finansieres gjennom statlige budsjett eller fra brukerne. Samtidig er det kommunen som er planmyndighet og som har stor påvirkning i valg av trasé og endelig utforming. I tillegg til myndighetskrav, som ofte følger av nasjonalt regelverk, oppstår det ofte ønske om å få inkludert andre tiltak av mer lokal karakter i de større prosjektene.» (SD, 2016, s. 66.)

Dette vil ofte være tiltak som er fordyrende, og i en tid med sterk kostnadskontroll i samferdselssektoren kan dette være uheldig (SD, 2016, s. 67, Informant F). Styring og kostnadskontroll er noe samferdselsminister Jon Georg Dale har profilert seg på (Dale, 2019), noe som kan spores tilbake til store kostnadsoverskridelser i samferdselsprosjekter tidligere (Flyvbjerg, 2007). Samtidig har Welde (2017, s. 67) funnet at i Norge er om lag 80% av prosjektene innenfor kostnadsrammen (Figur 13). Informanten fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet trakk også frem motsetningen mellom kostnadskontroll og effektive prosesser, og kompensasjonsproblemet som et potensielt problem, og at det kunne være et hensyn som tilsa bruk av statlig plan. Samtidig var ikke kompensasjonsproblemet fremtredende i denne saken, da prosessen ifølge informanten har vært relativt konfliktfri (Informant F).



Figur 13: Av 78 undersøkte prosjekter som har vært igjennom kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) viser Welde (2017) at 80% av prosjektene holder seg innenfor kostnadsrammen

Ved en ordinær kommunal behandling av Ringeriksbanen og E16 ville man først utarbeidet tre kommunedelplaner, en for hver kommune, før man ville gått på detaljregulering med endelig vedtak i kommunestyret. Ovenfor blir det drøftet om en kommunal behandling av planen ville sikre større gjennomslag for de lokale interessene. Det er lite i høringsvarene som tyder på at en kommunalt behandlet plan kunne sikret lokale hensyn bedre, men informanten fra Bærum kommune var skeptisk til at det ikke ble gjennomført en kommunedelplan, og at man dermed mistet et høringsregime som er fastlagt etter plan- og bygningsloven (2008). Når det gjelder det endelige vedtaket, er informantene enige i at kommunene ikke ville hatt større innflytelse. Dette vil i lys av drøftingen over skyldes at prosjektets rammer og premisser allerede var fastsatt, men også fordi innsigelsesinstituttet kan gripe inn i den lokale valgfriheten. Til tross for at regjeringen signaliserer at de i større grad skal fremme lokale hensyn i innsigelsessaker, viser saken fra Manglerud at statlig plan kan bli brukt som et pressmiddel for å få gjennom statens ønsker på en annen måte. Til sist kan det nevnes at kommuner i samferdselssaker tidligere har krevd ulike former for kompensasjon for å vedta planen, noe som fra tiltakshavers side hindrer deres styringsbehov og som ofte kan drive opp kostnader så vel som tidsforbruk i prosessen. Dette har imidlertid ikke vært en problemstilling i dette prosjektet.

6.4 Hva er kommunenes rolle ved bruk av statlig arealplan?

Frem til nå har det i dette kapittelet blitt drøftet hvordan kommunene stiller seg til statlig plan, hvilke lokale hensyn som blir berørt og om en kommunal behandling ville gitt kommunen større innflytelse. Fra diskusjonen over kan man konkludere med at kommunene har vært positive til bruk av statlig arealplan for å komme ut av vanskelige prioriteringssaker, men også av pragmatiske årsaker. De viktigste sakene som kommunene trekker frem i arbeidet med Ringeriksbanen, kjennetegnes ved at de handler om lokalbefolkningen, og problemer som er «skapt» som følge av eksternaliteter ved tiltaket. Kommunene anerkjenner også at de på grunn av plansystemet ikke ville fått mer innflytelse ved å selv vedta planen. Dette skyltes hovedsakelig de sterke statlige føringene og innsigelsesinstituttet, som i siste instans ville ført planbehandlingen til departementets bord uansett. Disse konklusjonene fra den overnevnte diskusjonen kan bidra til å kaste lys over hovedproblemstillingen.

Målsetningen med oppgaven har vært å se på hva som faktisk forventes av kommunenes deltagelse i slike arealplansaker. Det er lite i lovteksten og forarbeidene som sier noe konkret om hva deres rolle er, og lærebøkene og litteraturen oppsummerer det ofte med at kommunene går inn i en ny rolle som høringspart på lik linje med andre berørte parter (Strand, 2018, 96). Flere informanter har uttrykt forskjellige syn på det siste, og dette spenner fra at «Vi er mye mer enn bare en høringspart» (Informant A) til «Vi er kun høringspart, statlig plan er sånn» (Informant D). I det følgende blir den todelte problemstillingen besvart i ulike avsnitt.

6.4.1 Hva innebærer det at kommunene skal bistå i arbeidet?

Det er som nevnt ovenfor lite juridisk litteratur som klargjør hva lovteksten legger i begrepet *bistå i arbeidet*²⁶. Det har ikke vært klare forventninger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om hvordan organiseringen av prosjektet, og nærmere bestemt involveringen av kommunene, skulle være. Ifølge informanten fra departementet var det opp til Fellesprosjektet selv hvordan de ville organisere kontakten med kommunene (informant F). Representanten for Fellesprosjektet understreket også at det er lite erfaring med organisering rundt statlig plan, og det finnes ingen styrende dokumenter i hverken Bane NOR eller Statens Vegvesen sine systemer som legger klare linjer for hvordan kommunene skal involveres (Informant C). Samtidig har det vært et uttalt mål fra starten å involvere kommunene ut over minstekravet, som etter loven ville være å ta imot høringsinnspill fra kommunene. Begrunnelsen for større involvering er som nevnt å sikre økt lokal legitimitet for planen, men Fellesprosjektet har også forsøkt å kompensere for at kommunene har mistet vedtaksmyndigheten (Informant C).

Når det gjelder spørsmålet om kommunene bare har vært høringspart eller blitt involvert ut over dette, er det som nevnt ovenfor ulike syn på dette. Selv om informant A mente at de var mer enn det, vil forventningene til kommunene være nettopp at de er en høringspart, og formelt sett er de ikke mer enn det. Samtidig fremkommer det av intervjuene at det har vært en massiv møtevirksomhet, og det har tidlig vært intensjonen fra Fellesprosjektet at

²⁶ Det presiseres at diskusjonen vil dreie seg om bestemmelsen i plan- og bygningsloven (2008, §6-4 annet ledd), som slår fast at departementet på samme vilkår som første ledd (henstille og instruere kommunene om å utarbeide plan) selv kan utarbeide reguleringsplan.

kommunene skal være godt involvert. De fleste informantene fra kommunene var fornøyd med å bli så godt involvert, men flere mente at møtene tok form som informasjonsmøter, og at det var lite kommunene kunne påvirke. Informanten fra Fellesprosjektet la også til grunn at kommunene ble en høringspart, men at de gjennom dialogen har hatt reelle muligheter til å påvirke (Informant C).

Hver kommune har avsatt én person i administrasjonen som kontaktperson opp mot Fellesprosjektet. Denne lokale kompetansen ble brukt i prosjektet til å få bedre kunnskapsgrunnlag, noe som kan være et uttrykk for et ønske om å sikre økt legitimitet lokalt. Informanten fra Fellesprosjektet mente dette lå til grunn for deres tunge involvering av kommunene, til tross for at det ikke finnes noen formelle prosesskrav for involvering av kommuner som mister vedtaksmyndigheten etter §6-4. Denne bruken av kontaktpersoner var ikke uproblematisk, og ifølge en av informantene fra Hole kommune beslagla det viktig kapasitet som de ikke fikk erstattet (Informant D). Plankapasitet i kommunene er et generelt problem (NIVI, 2014), men hvorvidt det ville fått utslag på selve resultatet, har intervjupersonene delte meninger om. Som nevnt i den empiriske gjennomgangen, ville en kommunalt behandlet plan satt større krav til kommunenes kompetanse, men informantene fra Hole var kritiske til at de ikke hadde fått kompensert med ekstra plankompetanse.

Det er dermed ingen fasit på hva som ligger i at kommunene skal bistå med ved utarbeidelse av statlig arealplan. Hvordan kommunene blir involvert kan, i lys av Strand (2018, s. 96) sin todeling mellom *effektivitet* og *konflikt*, påvirke involveringen av kommunene. Et tydelig eksempel på dette er planleggingsprosessen rundt politiets nye beredskapsenter på Taraldrud i Ski kommune. Saken gikk som statlig arealplan, og kommunen var uenig i mange av løsningene. I tillegg til at dette var en konfliktfylt prosess, la informanten fra departementet vekt på at dette var et tiltak som hastet etter terroren 22. juli 2011 og konklusjonene fra Gjørsv-kommisjonen (Informant F, NOU, 2012: 14, s. 459). I beskrivelsen av kommunenes involvering av utbyggingen på Taraldrud sier informanten: «Jeg tror ikke det er statlig plan på den måten politikerne ønsker, og jeg tror ikke kommunen ble tatt med på råd når man bestemte seg for å bruke statlig plan på Taraldrud» (Informant F).

Et annet eksempel på en sak som har mye konflikt, er E6 Oslo øst, som er nevnt ovenfor. Uenighet mellom kommune og stat kan føre til at statlig plan benyttes, og dermed kan man se for seg at involveringen av kommunene vil være mindre, nettopp fordi hensynet til å få gjennom prosjektet er viktigere enn en god prosess. Samtidig kan det innvendes her at god involvering kan være en strategi for å mildne konfliktnivået. Særlig er dette aktuelt når byrådet i Oslo har en politisk sammensetning som etter stortingsvalget i 2021 kan ta over regjeringskontorene.

I saken som undersøkes i denne oppgaven, har forholdet mellom kommunene og staten vært relativt konfliktfritt. Som nevnt i den empiriske gjennomgangen, var det uenighet mellom statlige organer som gjorde at en statlig arealplan var nødvendig. Når det også kommer frem at statlig arealplan er noe kommunene selv ønsker av pragmatiske hensyn, la Fellesprosjektet opp til en omfattende involvering av kommunene. Med møter flere ganger i uken, mente representantene fra både Ringerike og Bærum at prosessen hadde vært god. Samtidig vil årsaken til at man velger statlig plan spille inn på hvor mye kommunene blir involvert.



Figur 14: Forenklet modell som illustrerer graden av involvering og hvordan den kan påvirkes av hvilke saker det er snakk om, og hva som er bakgrunnen for valg av plantype

Konflikt og effektivitet er bare to av kriteriene som NTP (SD, 2016, s. 70) lister opp som kriterier for bruk av statlig plan. Store, komplekse arealplanprosesser kan oppfylle alle eller flere av kriteriene, og spennet er så stort at ingen veiledningsdokumenter kan si noe med sikkerhet om én type involvering vil være hensiktsmessig. Derfor kan det tenkes at årsaken til at det finnes lite veiledning på hvordan kommunene skal involveres, nettopp er hensynet

til de ulike sakenes karakter og det diskresjonære skjønnets som tiltakshaver og vedtaksmyndighet bør ha (Boe, 2016, s. 70). Siden dette ikke er en komparativ studie, vil ikke diskusjonen gå dypt inn i andre prosjekter for å sammenlikne kommunenes involvering i andre prosjekter. Allikevel kan man si generelt, basert på uttalelser i intervjuer, at involveringen av kommunene i saken om Ringeriksbanen og E16 har vært omfattende, nettopp fordi det ikke har vært store konflikter mellom kommuner og stat, men heller innad i staten (Ringerike kommune, 2013). Fra Fellesprosjektets side har det vært et mål å involvere kommunene, fordi det ville sikre lokal legitimitet og kompensere for at vedtaksmyndigheten ble fratatt kommunene. Også kommunenes egne forventninger om å bli tatt med på råd har ført til at involveringen har vært god. I det neste avsnittet blir den andre delen av problemstillingen besvart, nemlig hva kommunenes rolle i denne saken har vært.

6.4.2 Hvilken rolle har kommunene hatt?

Kommunene har, som nevnt ovenfor, bidratt med egne kontaktpersoner og hyppige møter opp mot Fellesprosjektet, men spørsmålet er hvilken rolle kommunene får, eller nærmere sagt påtar seg, når den ordinære vedtaksmyndigheten forsvinner til statlig nivå. For å svare på dette spørsmålet kan det være nyttig å starte med en analyse av kommunenes rolle. Christensens et al. (2014, s. 141) skiller mellom tre begreper for autoritetsrelasjoner, nemlig autonomi, funksjoner og aksess.

Autonomien til kommunene, altså deres frihet til å velge en løsning som skiller seg fra nabokommunen (Smith, 2003, s. 4), må sies å ha vært fraværende i denne saken. Riktignok har de gjennom omfattende møtevirksomhet hatt mulighet til å påvirke løsningene, men flere av informantene mente at det er langt mellom informasjon og faktisk gjennomslag (Informant B). Når det planlegges med statlig plan, og en statlig aktør er tiltakshaver, er det naturlig at handlingsrommet til kommunene blir begrenset. Samtidig bør det nevnes at dette handlingsrommet mest sannsynlig ville vært fraværende uavhengig av planform, for som nevnt i underproblemstilling tre, vil sterke statlige føringer og trussel om innsigelser føre til at kommunenes handlingsrom er sterkt bundet opp.

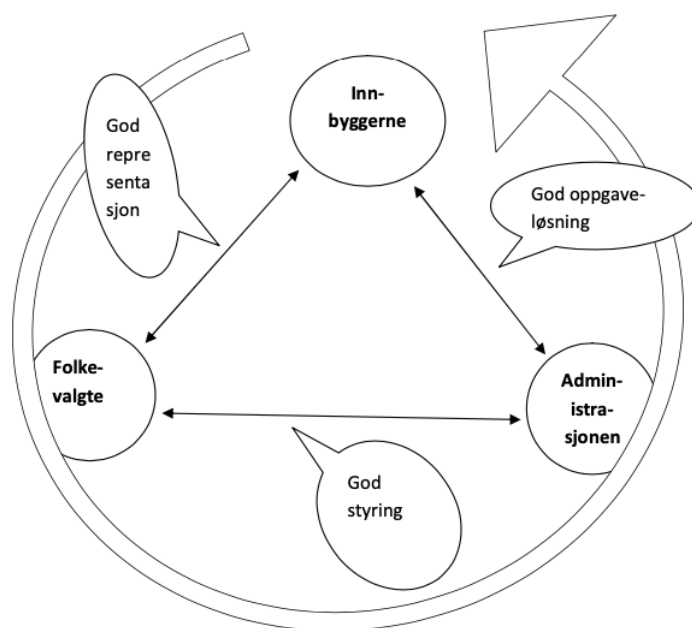
Det andre begrepet som kan brukes for å analysere en slik autoritetsrelasjon, er funksjoner. Dette begrepet dreier seg om de konkrete oppgavene som det lokale forvaltningsnivået har ansvar for (Christensen et al., 2014, s. 142). Som nevnt i tidligere avsnitt, er arealplanlegging et domene som er tillagt kommunene, og kommunestyret som det øverste organet har stor makt når det kommer til å prioritere arealbruk innad i kommunegrensene. Denne muligheten er de nå fratatt, og dette gjør at deres rolle *de facto* blir endret. Hva denne endringen består i, er kjernen i problemstillingen og blir drøftet under.

Aksess, som det siste begrepet, beskrives som kontakten som etableres mellom det lokale og sentrale nivået (Christensen et al., 2014, s. 142). For Ringeriksbanen har de formelle kanalene gått mellom kommunene og Fellesprosjektet, med en omfattende møtevirksomhet som nevnt ovenfor. Fellesprosjektet har også hatt en omfattende møtevirksomhet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som er det aktuelle fagdepartementet som skal vedta planen. Informanten fra departementet fremholdt at møtevirksomheten var uvanlig høy, og den kunne således ikke sammenliknes med andre tilsvarende planer som hadde gått som statlig arealplan (Informant F). Kontakt og medvirkning mellom kommune – tiltakshaver og videre til departementet har dermed vært god. Samtidig som de formelle kanalene for påvirkning ble brukt, satte Hole kommune ned et ad hoc utvalg for Fellesprosjektet. Dette ble behandlet nærmere i den empiriske gjennomgangen, men bakgrunnen var en fortvilelse fra kommunens side over at viktige saker for dem ikke fikk godt nok gjennomslag hos Fellesprosjektet (Informant E). Denne arbeidsgruppen hadde som mål å arbeide direkte mot departementet for å få gjennomslag for kommunens viktigste saker.



Figur 15: De tre kommunenes kontakt med tiltakshaver og vedtaksmyndighet. I tillegg til kontakt med Fellesprosjektet, opprettet Hole kommune en ad hoc kommunestyregruppe som jobbet med politisk påvirkningsarbeid direkte med departementet

Begrunnelsen for å sette sammen et tverrpolitisk ad hoc utvalg som skulle drive med påvirkning, var sammenfallende med mange av de viktigste sakene for alle tre kommunene; det dreide seg nettopp om hensyn til lokalbefolkning. Det sosiale aspektet ved en slik enorm og teknisk planprosess forsvant fra tiltakshavers side, noe som ga kommunene et rom til å påta seg en annen rolle. Særlig gjalt dette Hole kommune som opprettet et ad hoc utvalg for å drive med påvirkningsarbeid direkte mot tiltakshaver. Slik det kommer frem fra intervjuene og høringsvarene, inntok kommunene en mer rendyrket ombudsrolle for lokalbefolkningen opp mot Fellesprosjektet. Til forskjell for en ordinær behandling i kommunene, der de som planmyndighet må veie *alle* hensyn på en bredere måte, har de mulighet til å ta lokalbefolkningens stemme når planmyndigheten er flyttet ut av kommunen. Kommunens rolle som lokal representant var også fremtredende ved planleggingen av Oslo lufthavn Gardermoen, der de: «... ikke hadde myndighetsansvar, men optrådte som høringsinstans og representant for lokale interesser» (NOU, 1999: 28, s. 231).



Figur 16: Det demokratiske kretsløpet (Baldersheim & Rose, 2015)

Det at lokalpolitikere får en ombudsrolle for lokalbefolkningen, er ikke noe nytt. Kommunepolitikeres rolle som representanter for lokalbefolkningen er noe politikere selv identifiserte seg med. Det framgår både gjennom intervjuer til denne oppgaven og i andre

kilder (Nygård, 2007). Baldersheim og Rose (2015) skriver om folkevalgte i styringsrollen og ombudsrollen, der de som sistnevnte opptrer som befolkningens representanter. De folkevalgte må altså balansere mellom hensynene til god styring og god representasjon, mens administrasjonen forholder seg til styringsperspektivet og oppgaveløsning mot lokalbefolkningen (Figur 16). Det som er interessant i denne sammenheng er nettopp det at administrasjonen også nærmer seg ombudsrollen, med lokalbefolkningens ve og vel høyt prioritert. Årsaken til at kommunene tar på seg denne rollen, blir godt forklart av en av informantene, som mener at helhetsperspektivet forsvinner (Informant E). Dette har blitt eksemplifisert med Hole bo- og rehabiliteringssenter, der begge informantene fra kommunen mente at Fellesprosjektet ikke har ivaretatt hensynet til beboerne på en hensiktsmessig måte. Dersom kommunene selv skulle hatt ansvar for behandlingen av planen, ville de som nevnt måtte veie sakene i mye større grad mot hverandre, men i likhet med utbyggingen av Oslo lufthavn Gardermoen får administrasjonen ved statlig plan større mulighet til å innta et snevert syn (kommunens innbyggere på bekostning av statlige hensyn, som Fellesprosjektet må ivareta). Administrasjonen, representert ved kontaktpersonen, utarbeider derfor planfaglige råd som til en viss grad overlapper med de folkevalgtes rolle som ombudspersoner. Dette kommer tydelig frem i flere av hørings svarene, der lokale interesser er en viktig faktor.

Det har blitt vist at kommunene faktisk inntar en annen rolle når de mister vedtaksmyndigheten. Avhengig av hvilken involvering de får (som drøftet i avsnittet over), vil også den faktiske rollen endre seg. Basert på Christensen et al. (2014, s. 142) sin kategorisering av autoritetsrelasjoner mellom forvaltningsnivåer, kan det konkluderes med at kommunene har hatt mindre autonomi, men at funksjonene og aksessen har endret form. Det sistnevnte dreier seg om kontakten med Fellesprosjektet og (for Holes vedkommende, på eget initiativ) med departementet, mens funksjonene dreier seg om hvilke konkrete oppgaver kommunen har. Her kan det være hensiktsmessig å omformulere dette til hvilke oppgaver det lokale *påtar seg*, og det viser seg å være en rendyrking av de mer snevre interessene, som en hvilken som helst høringspart. Særlig blir ombudsrollen for lokalbefolkningen styrket, mens statlige og regionale hensyn blir opp til Fellesprosjektet og vedtaksmyndighet å ivareta.

7.0 KONKLUSJON

I takt med endringer i hvordan vi jobber og bor, blir satsing på en robust, miljøvennlig og effektiv transportinfrastruktur viktig. Selv om byggeperioden tar tid og kan virke belastende på mange, er tiden frem til første spade står i jorden, nemlig planleggingstiden, nokså omfattende. Det har lenge vært et politisk mål å redusere tiden det tar, og ett av forslagene er økt bruk av statlig arealplan. I denne oppgaven har ønsket om økt statlig arealplan blitt satt opp mot kommunenes selvstyrrrett - hensyn som begge er et prioritert område hos regjeringen.

Problemstillingen har dreid seg om hvilken rolle kommunene får når vedtaksmyndigheten i arealplansaker flyttes fra kommunestyrene til departementet. Dette er en mulighet staten har i henhold til plan- og bygningsloven (2008, §6-4). I denne paragrafen blir det også trukket frem at kommunene plikter å bistå i dette arbeidet, men hva som ligger i dette begrepet, er uklart. Hverken lovtekst, forarbeider eller litteraturen sier mye om hva som er forventet av kommunene. For å svare på hovedproblemstillingen har denne oppgaven sett på et konkret samferdselsprosjekt som planlegges med nettopp statlig arealplan. Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 er et kombinert bane- og veiprojekt som går fra Sandvika til Hønefoss på jernbane og mellom Skaret og Hønefoss som firefelts motorvei. Ved å intervju aktuelle nøkkelpersoner i prosjektet og studere relevante saksdokumenter, blir først tre underspørsmål besvart. Svarene på disse spørsmålene blir så brukt til å kaste lys på hovedproblemstillingen.

Det første underspørsmålet spør hvordan kommunene stiller seg til bruk av statlig plan. Basert på teori om selvstyre i et flernivåstyring-perspektiv kan man tenke seg at kommunene umiddelbart vil stritte imot at makt som de i utgangspunktet besitter, blir *fratt* dem og flyttet opp til departementsnivå. Empirien fra datainnsamlingen viser det motsatte, nemlig at kommunene i denne konkrete saken har vært positive til statlig plan, med enkelte unntak. Årsaken til denne positive holdningen er at kommunene ser at dette tiltaket i sin størrelse og kompleksitet krevet et overordnet blikk, og de inntar dermed en pragmatisk holdning. Samtidig antyder flere av informantene at statlig plan kan være en god mulighet for kommunene til å komme seg ut av vanskelige prioriteringssaker, noe som har blitt framholdt av flere av kommunene.

Underspørsmålet som dreier seg om hvordan lokale hensyn påvirkes, belyser viktige saker som kommunene selv trekker frem, og som kjennetegnes ved at det er virkninger på lokalt nivå som blir generert på grunn av eksternaliteter fra tiltaket. Viktige nasjonale mål oppnås på bekostning av lokale hensyn, og da har det vært viktig for Fellesprosjektet å involvere kommunene. For denne typer saker (store statlige infrastrukturprosjekter), inntar kommunene en annen type rolle enn de vanligvis gjør i arealplansaker.

Det siste underspørsmålet dreier seg om hvor stor innflytelse kommunene ville hatt dersom saken hadde gått med kommunestyret som vedtaksmyndighet. Alle informantene anerkjenner at det ikke ville vært noe lettere, og dette skyldes de sterke statlige føringene, men også innsigelsesinstituttet som en viktig skranke for å få gjennomslag for alle lokale ønsker.

Innsikt fra underspørsmålene brukes til å besvare den todelte problemstillingen, som spør *hva det innebærer at kommunene skal bistå i arbeidet med statlig arealplan, og hvordan de faktisk blir involvert*. Det finnes ikke noe offentlig veiledningsdokument om hvordan kommunene skal involveres, og måten vil derfor avhenge av konfliktnivået i saken. Årsaken til at man velger statlig arealplan i utgangspunktet, kan ha en betydning. Grunnen til at det ikke finnes mye veiledning på hvordan kommunene skal involveres, kan være at man ønsker å sikre tiltakshavers diskresjonære skjønn i å velge hvordan kontakten med kommunene skal være. Som informanten fra departementet fremholdt, lå det i denne saken ingen konkrete instruksjoner til Fellesprosjektet om hvordan samarbeidet mellom dem og kommunene skulle være, og dette var derfor noe Fellesprosjektet måtte finne ut selv (Informant F). Dersom et tiltak er viktig å få på plass i strid med sterke lokale hensyn, kan staten med loven i hånd velge å ikke involvere kommunene i det hele tatt ut over lovens minstekrav. I denne konkrete saken har imidlertid kommunenes grad av involvering vært høy, med omfattende møtevirksomhet og samarbeid. Hvilken rolle kommunene inntar, er naturligvis annerledes enn når kommunene har rollen som vedtaksmyndighet. I likhet med andre saker, blir kommunen, med administrasjonen og deres representanter, mer en ombudsinstans for lokalbefolkningen. Når kommunen mister vedtaksmyndigheten, kan de fokusere arbeidet sitt på lokalbefolkningens interesser i kommunene, til forskjell fra å veie interesser slik en ordinær behandling av reguleringsplaner krever.

REFERANSELISTE

- Aarsæther, N. & Buanes, A. (2018). Den komplekse statsmakta – rollemangfold og styringsfordringer i planfeltet. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red.) *Plan og Samfunn: System, praksis, teori* (s. 109-127) Oslo: Cappelen Damm.
- Akershus fylkeskommune (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Tilgjengelig på:
<https://www.akershus.no/Ansvarsomrader/Samferdsel/Samferdselsplanlegging/Regional-plan-for-areal-og-transport-i-Oslo-og-Akershus/>
- Baldersheim, H. & Rose, L., E. (2015). *Notat om kommunestyremedlemmenes roller som styringsansvarlige og ombud*. (Notat). Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/13d9e9ee0b9745199a7074274b48ed13/notat-folkevalgtes-rolle-1.pdf>
- Bane NOR (2017 a). *Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 Høggkastet-Hønefoss, statlig reguleringsplan med konsekvensutredning – Planprogram*. Tilgjengelig på:
<https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/fastsatt-planprogram-fellesprosjektet-ringeriksbanen-og-e16.pdf>
- Bane NOR (2017 b). *Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 – Vurdering av stasjon ved Avtjerna*. Tilgjengelig på:
<https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/reguleringsplan/revidert-reguleringsplan/underlagsdokumenter/15.04.2019-vurdering-av-stasjon-ved-avtjerna.pdf>
- Bane NOR (2018 a, 10. oktober). *Om InterCity*. Tilgjengelig på:
<https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/intercity/hvorfor-intercity/>
- Bane NOR (2018 b). *Innkomne merknader til offentlig ettersyn av reguleringsplan: Merknader fra myndigheter og offentlige instanser*. Tilgjengelig på:
<https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/reguleringsplan/horingsdokumenter-reguleringsplan/horingsuttalelser/merknader-myndigheter-og-offentlige-instanser---september-2018.pdf>
- Bane NOR (2019a). *Planbeskrivelse med konsekvensutredning: Reguleringsplan med konsekvensutredning (KU) Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 Høggkastet – Hønefoss*. Tilgjengelig på:
<https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/reguleringsplan/revidert-reguleringsplan/15.04.2019-planbeskrivelse-med-konsekvensutredning.pdf>

- Bane NOR (2019b, 20. mai). *Tydelige anbefalinger i endelig forslag til statlig reguleringsplan*. Tilgjengelig på:
<https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/ringeriksbanenoge16/innhold/2019/tydelige-anbefalinger-i-endelig-forslag-til-statlig-reguleringsplan/>
- Boe, E., M. (2016). *Grunnleggende juridisk metode: En introduksjon til rett og rettstenking*. (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Buanes, A. & Nyseth, T. (2018). Innsigelser. I G., S. Hanssen & N. Aarsæther (red.) *Plan- og bygningsloven 2008: Fungerer loven etter intensjonene?* (s. 333-345) Oslo: Universitetsforlaget
- Bugge, H., C. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrådserklæring (2019). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*. Tilgjengelig på:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13346154-1573659611/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Oslos%20byr%C3%A5dserkl%C3%A6ring%202019-2023.pdf>
- Bærum kommune (2015). *Ringeriksbanen – Høringsuttalelse til silingsrapport*. Tilgjengelig på:
<https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2015055307&dokid=2664467&versjon=9&variant=A&>
- Bærum kommune (2017). *Kommuneplan 2017-2035: Planbeskrivelse*. Tilgjengelig på:
<https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2017218887&dokid=3747734&versjon=5&variant=A&>
- Bærum kommune (2018). *Høringsuttalelse til regulering av Ringeriksbanen gjennom Bærum*. Tilgjengelig på:
<https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2018106018&dokid=4012103&versjon=16&variant=A&>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Dale, J., G. (2019). *Skriftlig spørsmål fra Une Bastholm (MDG) til statsministeren*. (Dok.nr. 15:1764(2018-2019)). Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=76434>
- ECON (1997). *Gardermoprojektets planprosess etter Stortingets utbyggingsvedtak*. Utarbeidet for Miljøverndepartementet. (ECON-rapport 59/97).

- Endal, T. & Hanssen, J. (2019). *Ringeriksbanen – planlegging i hurtigtogsfart*. Kronikk, Samferdsel. Tilgjengelig på: <https://samferdsel.toi.no/meninger/ringeriksbanen-planlegging-i-hurtigtogsfart-article34264-677.html>
- Energi og klima (u.å.). *Ikke-kvotepliktig sektor*. Tilgjengelig på: <https://energiogklima.no/tema/ikke-kvotepliktig-sektor/>
- Falleth, E. & Holsen, T. (2018). Introduksjon til norsk planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red.) *Plan og Samfunn: System, praksis, teori* (s. 27-43) Oslo: Cappelen Damm
- Falleth, E. & Saglie, I., L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red.) *Plan og Samfunn: System, praksis, teori* (s. 69-85). Oslo: Cappelen Damm
- Fimreite, A, L., & Læg Reid, P. (2008). *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. (Rokkansenteret, notat 4- 2008). Tilgjengelig på: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4268/Notat%204-2008%20Fimreite%20og%20Laegreid.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Finansdepartementet (2018). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2019*. (Prop. 1 S (2018-2019)). Tilgjengelig på: https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2019/dokumenter/pdf/gulbok.pdf
- Fiva, J., Hagen, T., P. & Sørensen, R., J. (2014). *Kommunal organisering*. (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Flyvbjerg, B. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press
- Flyvbjerg, B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design* 34 (4), 578-597. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1068%2Fb32111>
- Golafshani, N. (2003). Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Report* 8 (4), 597-606. Tilgjengelig på: <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol8/iss4/6>
- Goodwin, P. & Noland, R., B. (2003). Building new roads really does create extra traffic: a response to Prakash et. al. *Applied Economics*. 35 (13) 1451-1457. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1080/0003684032000089872>
- Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget

- Haga, G., Leirset, E. & Lillestøl, Ø. (2014). Kommunestyre og lokaldemokrati – *En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret*. (Høgskolen i Nord-Trøndelag, Rapport nr. 94). Tilgjengelig på: <http://hdl.handle.net/11250/146311>
- Hagen, K., P. (1992). Prinspal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. I A. Sandmo & K., P. Hagen (red.) *Offentlig politikk og private incitamenter*. (s. 41-60) Oslo: Tano Aschehoug
- Helgøy, I. & Aars (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hills, P., J. (1996). What is induced traffic? *Transportation*, 23 (1), 5-16. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1007/BF00166216>
- Hole kommune (2018). *Høringsuttalelse: Statlig reguleringsplan for Ringeriksbanen og E16 Høggkastet – Hønefoss*. Tilgjengelig på: <https://www.hole.kommune.no/hoeringsuttalelse-statlig-reguleringsplan-for-ringeriksbanen-og-e16-hoegkastet-hoenefoss.6129094-359326.html>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Holth, F. & Winge, N., K. (2017). *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. (1. utg) Oslo: Universitetsforlaget
- Holøs, B. (1984). *Bergensbanen 75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Jernbaneverket (2008). *KS1 Ringeriksbanen: Konseptvalgutredning (KVU)*. Tilgjengelig på: https://www.banenor.no/contentassets/ca7cce9f0c074cb695bebab05a959241/kvu_ringeriksbanen_1822468a.pdf
- Jernbaneverket (2013). *Gjennomføringsplan for utbygging av InterCity-strekningene*. Tilgjengelig på: <https://www.banenor.no/contentassets/54b785617e5f40cd83c885f66434f677/gjenomfoeringsplan-ic---delprosjekt-planprosesser.pdf>
- Jernbaneverket (2014a). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss: Muligheter for felles korridor for jernbane og veg*. (Silingsrapport 1/4) Tilgjengelig på: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/delrapport-1-ringeriksbanen-og-e16-2014-06-13.pdf>
- Jernbaneverket (2014b). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss: Korridorvalg* (Silingsrapport 2/4) Tilgjengelig på: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/delrapport-2-ringeriksbanen-og-e16-2014-10-31.pdf>

- Jernbanelverket (2015). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss*: Silingsrapport. Tilgjengelig på: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/delrapport-3-silingsrapport-ringeriksbanen-og-e16-skaret-honefoss-2015-01-30.pdf>
- Juven, O. (2019). *Kaller statens motorveiplaner en krigserklæring*. NRK. Tilgjengelig på: <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/kaller-statens-motorveiplaner-en-krigserklaering-1.14764205>
- Klosterman, R., E. (1985). Arguments for and against Planning. *Town Planning Review*, 56 (1), 5-20. Tilgjengelig på: <https://www.jstor.org/stable/40112168>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (Meld. St. 14 (2014-2015)). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*. (Brev 22.12. 2017). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7145e31038445efbc705adb4cec52a4/delgering-av-myndighet-til-a-samordne-statlige-innsigelser.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018 a, 20. februar). *Statlige arealplaner*. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/statlige-planoppgaver/statlige-arealplaner/id664275/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018 b). *Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt*. (Rapport N-0556) Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/effektivisering-av-planprosesser-for-store-samferdselsprosjekt/id2414122/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019 a, 11. januar). *Motsegner avgjorde av departementet i 2018*. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/motsegner-avgjorde-av-departementet-i-2018/id2625130/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019 b). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019 c). *Fylkesmennenes medvirkning og behandling av saker etter plan- og bygningsloven*. (Brev sendt 03.09.2019). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fylkesmennenes-medvirkning-og-behandling-av-saker-etter-plan--og-bygningsloven/id2667360/>

- Kommuneloven (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-1992-09-25-107). Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommunelov>
- Krog, L., H. (2018). Vedrørende forslag til reguleringsplan for Ringeriksbanen (Brev sendt til statsråd Monica Mæland 05.03.2018). Tilgjengelig på: <https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfdocument.ashx?journalpostid=2018051917&dokid=3925586&versjon=1&variant=A&>
- Lincoln, Y., S. & Guba, E., G. (1986). But is it rigorous? Trustworthiness and authenticity in naturalistic evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, 30, 73-84. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1002/ev.1427>
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view*. (2. utg.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Miljøverndepartementet (2007). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008)). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>
- Naturmangfoldloven (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*. (LOV-2009-06-19-100) Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100?q=nml>
- Naustdalslid, J. (1992). *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem*. (NIBR-notat 1992:112).
- Naustdalslid, J. (1994). Miljøproblema, staten og kommunane. I J. Naustdalslid & S. Haga (red.) *Lokalt miljøvern* (s. 29-53) Oslo: Tano Aschehoug
- NIVI Analyse (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plan-kompetanse i kommunene*. (Rapport 2014:1). Tilgjengelig på: http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2014/NIVI%20rapport%202014-1%20Plankompetanse%20og%20plankapasitet%20i%20kommunene.pdf
- NOU 1999: 28 (1999). *Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring*. Norges offentlige utredninger. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/dc8b4165c82543a1ba86c85ee0f03a43/no/pdfa/nou199919990028000dddpdfa.pdf>
- NOU 2003: 19 (2003). *Makt og demokrati – Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcdb5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>

- NOU 2015: 47 (2015). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- Nygård, T. (2007). *Demokratisk styring i moderne kommuner: Er politikerrollen stadig problematisk?* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Tilgjengelig på:
<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-16806>
- Næss, P. (2006). *Urban Structure Matters. Residential location, car dependence and travel behavior*. London & New York: Routledge
- Næss, P., Andersen, J., Nicolaisen, M., S. & Strand., A. (2014). Transport modelling in the context of the 'predict and provide' paradigm. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 14 (2),102.121. Tilgjengelig på:
<https://doi.org/10.18757/ejtir.2014.14.2.3020>
- Pedersen, O., J., Ness, S., Os, A., Sandvik, P. & Skaaraas, H. (2015). *Plan- og bygningsrett del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. (1. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Purcell, M. (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies*, 43 (11), 1921-1941. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1080%2F00420980600897826>
- Regjeringspartiene (2019). *Granavollen-plattformen*. (Politisk plattform for en regjering av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig folkeparti). Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Reinertsen, M., B. (2019). *Klimakrisen er global, lokalt taper den mot alt annet*. Morgenbladet, kommentar. Tilgjengelig på:
<https://morgenbladet.no/aktuelt/2019/09/klimakrisen-er-global-lokalt-taper-den-mot-alt-annet-skriver-maria-berg-reinertsen>
- Revell, A. (2008). Valuing the Environment: Environmental Economics and the Limits to Growth Debate. I S. Buckingham & M. Turner (red.) *Understanding Environmental Issues*. (s. 56-76) Newbury Park: SAGE Publishing
- Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetens arbeid med å redusere planleggingstiden for store samferdselsprosjekter*. (Dokument 3:4 (2018-2019)). Tilgjengelig på: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/myndighetenesarbeidredusereplanleggingstidenstoresamferdselsprosjekter.pdf>
- Ringdal, K. (2012). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Ringerike kommune (2013). *Prinsippspørsmål om statlig plan for vei og bane.*

Tilgjengelig på:

<https://webdav.ringerike.kommune.no/webdav/Kommunestyresaker%20-%20høst%202012%20-%20%20vår%202015/13%2006%2020/79-13%20Prinsippspørsmål%20om%20statlig%20plan%20for%20vei%20og%20bane/79-13%20Sakframlegg.pdf>

Ringerike kommune (2015). *Høringsuttalelse til rapporter fra Jernbaneverket og Statens vegvesen.* Tilgjengelig på:

<https://sru2.ringerike.kommune.no//api/utvalg/667/moter/1586/behandlinger/17/0>

Samferdselsdepartementet (2013). *Ringeriksbanen – Oppdragsbrev.* (Brev til Jernbaneverket)

Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f54470af2b9c467a834549eb70b245fc/rbanenoppdragsbrev13.pdf>

Samferdselsdepartementet (2015 a). *Nokre saker om luftfart, veg og jernbane.* (Prop. 117 S(2014-2015)). Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/06275f5240724f72a5ea160a5c7cc8ad/n-n-no/pdfs/prp201420150117000dddpdfs.pdf>

Samferdselsdepartementet (2015 b). *Oppdragsbrev – Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss.* (Brev). Tilgjengelig på:

<https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/oppdragsbrev-ringeriksbanen-og-e16-skaret-honefoss-2015-08-30.pdf>

Samferdselsdepartementet (2016). *Nasjonal transportplan 2018-2029.* (Meld. St. 33(2016-2017)). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/>

Samset, K. & Volden, G., H. (2013). *Statens prosjektmodell: Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring.* (Concept-rapport nr. 35). Tilgjengelig på: https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/bitstream/handle/11250/2464054/Statens%2bprosjektmodell_rapport35_NOR_SK_A4_WEB_med%2binstitusjonstilh%25C3%25B8righet%2blagt%2but%2b17.%2bmars%2b2014.pdf?sequence=2&i725sAllowed=y

Smith, E. (2003). Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre. *Lov & Rett*, 42 (1), 3-20.

Tilgjengelig på:

https://www.idunn.no/lor/2003/01/grunnlovsfesting_av_kommunalt_selvstyre

Statens vegvesen (u.å.). E6 Oslo øst. Tilgjengelig på:

<https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6osloost>

- Statens vegvesen (2013). *E16 Skaret – Hønefoss: Innsigelser* (Notat) Tilgjengelig på:
<https://webdav.ringerike.kommune.no/webdav/Kommunestyresaker%20-%20høst%202012%20-%20%20vår%202015/13%2006%2020/79-13%20Prinsippspørsmål%20om%20statlig%20plan%20for%20vei%20og%20bane/79-13-01%20-%20notat%20fra%20Statens%20vegvesen.pdf>
- Statens vegvesen (2017). *Planbeskrivelse: E16 Skaret – Høggkastet. Hole kommune.* (Reguleringsplan). Tilgjengelig på:
[https://www.vegvesen.no/_attachment/1987148/binary/1329676?fast_title=Planbeskrivelse+E16+Skaret-Høggkastet+\(7+MB\).pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/1987148/binary/1329676?fast_title=Planbeskrivelse+E16+Skaret-Høggkastet+(7+MB).pdf)
- Statsministerens kontor (2018). *Om r-konferanser.* Tilgjengelig på:
https://www.regjeringen.no/contentassets/b2dd39c6c22e4d32b508e0a4d82ba914/no/pdfs/b-0504-b_om-rkonferanser-051119.pdf
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research.* Thousand Oaks: SAGE publications
- Stortinget (2006). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.* (Innst. S. nr. 203(2006-2007)). Tilgjengelig på:
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/instillinger/stortinget/2006-2007/inns-200607-203.pdf>
- Stortinget (2016). *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018-2029.* (Innst. 460 S (2016-2017)). Tilgjengelig på:
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/instillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-460s.pdf>
- Strand, A., Næss, P., Tennøy, A. & Steinsland, C. (2009). *Gir bedre veier mindre klimagassutslipp?* (TØI rapport 1027/2009). Tilgjengelig på:
<https://www.toi.no/getfile.php/1312902/Publikasjoner/TØI%20rapporter/2009/1027-2009/1027%202009.pdf>
- Strand, A. & Næss, P. (2016). Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19 (2), 156-167. Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1175927>
- Strand, A. (2018). Statlig plan – intensjoner og realiteter. I G., S. Hanssen & N. Aarsæther (red.) *Plan- og bygningsloven 2008: Fungerer loven etter intensjonene?*(s. 95-103) Oslo: Universitetsforlaget
- Strande, M (2018). *Bane NOR har 60 ansatte og 107 konsulenter som jobber med Ringeriksbanen og E16. Hole kommune har tre planleggere.* Teknisk ukeblad. Tilgjengelig på: <https://www.tu.no/artikler/banenor-har-60-ansatte-og-107-konsulenter-som-jobber-med-ringeriksbanen-og-e16-hole-kommune-har-tre-planleggere-br/446538>

- Taylor, S., J., Bogdan, R. & DeVault, M. (2015). *Introduction to Qualitative Research Methods: A Guidebook and Resource*. Hoboken: Wiley
- Thomsen, J., P., F. (2000). *Magt og infdlytelse*. Århus: Magtutredningen.
- Tranvik, T. & Fimreite, A., L. (2006). Reform failure: The processes of devolution and centralization in Norway. *Local Government studies*, 32 (1), 89-107). Tilgjengelig på: <https://doi.org/10.1080/03003930500453609>
- Veglova (1963). Lov om vegar (LOV-1963-06-21-23). Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23?q=veglov>
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdi*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Welde, M. (2017). *Kostnadskontroll I store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*. (Concept-rapport nr. 51). Tilgjengelig på: https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_reeport_51_NO_web.pdf/116dbe98-5d83-471d-8eed-26b58f3fe2d2?version=1.0

VEDLEGG 1: GENERELL INTERVJUGUIDE

GENERELL INTERVJUGUIDE – MASTEROPPGAVE (TID 60-90 MIN)

Fase 1: Introduksjon

(Uformell prat)

Fortell kort om tema, problemstilling og formål. Gjør det klart at samtalen vil bli tatt opp og få samtykke til dette. Gjør det klart at det er mulig å ikke svare på spørsmål dersom det kommer opp noe informantene ikke vil bli sitert på. Forklar min taushetsplikt og informantens anonymitet

Fase 2: Inngangsspørsmål

Fortell om Ringeriksbanen

Fortell om din rolle i dette arbeidet

Har du jobbet med noe liknende før?

(Flere overgangsspørsmål avhengig av informantens rolle)

Fase 3: Hoveddel

Hvilken rolle har dere spilt inn mot leveringen av reguleringsplanen?

Hvordan har arbeidet gått?

Har kommunen hatt noen innspill som har blitt tatt med/vurdert?

Hvordan har dette påvirket lokaldemokratiet i kommunen?

Hvilke utfordringer fra denne kommunen/enheten med planlegging på denne måten?

(Oppfølgingsspørsmål der det trengs)

Fase 4: Oppsummering

Oppsummer det jeg har tolket ut i fra samtalen

Følg opp ting jeg noterer meg

Er det noe jeg har misforstått?

Noe annet du vil legge til?

Takk for tiden.

VEDLEGG 2: TOLKNINGSMATRISSE

	<i>Hvordan mener informanten at kommunene skal bistå i arbeidet med statlig arealplan, og hvordan blir de faktisk involvert i planprosessen?</i>	<i>Hvordan stiller kommunene seg til bruk av statlig arealplan?</i>	<i>Hvilke lokale hensyn påvirkes av en statlig arealplan?</i>	<i>Kan kommunene få mer innflytelse ved å selv vedta planen?</i>
Arealplanlegger Ringerike kommune, intervjuet september 2019	Legger vekt på at kommunen er mer enn en høringspart, og sier de har hatt et godt og tett samarbeid med tiltakshaver. Møter opp mot flere ganger i uken, og samarbeidet om medvirkningsopplegg osv.	Positive til planen, tok initiativ til det selv Ser nytten av en pragmatisk tilnærming når det er så store investeringer	Lite lokalt engasjement fordi statlig plan er en teknisk ting, men også fordi Ringeriksbanen har vært på tegnebrettet siden slutten av 1800-tallet	Ved å ta store avgjørelser gjennom politisk behandling har politikerne noe de skulle sagt. Tett samarbeid med fellesprosjektet gjør at administrasjonen har hatt mye gjennomslag.
Arealplanleggere Bærum kommune, intervjuet september 2019	Ser på seg selv som en høringsinstans med en ombudsrolle for befolkningen. Er blitt godt involvert, men føler at deres rolle er at de får informasjon, og gjennomslag for små ting.	Kommunen er prinsipielt imot bruk av statlig arealplan. Politikerne er opptatt av lokalt selvstyre, men administrasjonen støtter begrensning.	Massehåndtering, tverrslag og støy/vibrasjoner er mange opptatt av, dette som følge av drivemetode. Politikerne står ikke direkte ansvarlig for tiltaket. Ønsket utviklingsretning trolig ikke gjennomførbart på grunn av Avtjerna.	I begrenset grad på grunn av innsigelsesinstituttet. Siden planen skal vedtas i kommunestyret vil tiltakshaver kanskje legge til rette for bedre kommunikasjon
Planlegger Bane NOR (FRE16) Intervjuet oktober 2019	Lagt til rette for stor medvirkning fra tiltakshavers side. Viktig for å sikre lokal forankring i planen Oppdragsbrevet beskriver tydeligere hvordan samarbeidet skal foregå enn §6-4. Også hatt veldig mange møter med departementene. Legger vekt på annen dynamikk når det er staten som vedtar og ikke kommunene (partsforhold)	Opplever at kommunene er positive til statlig plan Politikerne kjenner godt til planen pga. involveringen. Lokalpolitikere snakker med politikere i regjering - viktig å ikke opptre arrogant ovenfor dem da. Mistro og apati hos befolkningen	Lokalt eierskap til en plan kan bli mindre ved bruk av statlig arealplan. Nasjonalt infrastrukturprosjekt men berører lokale hensyn	Kommunene "stakk en finger i jorda" og så at planen ville havne på departementets bord uansett. Lokalpolitikere blir mindre involvert ved statlig arealplan Kompensasjonsproblemet

<p>Kommunepolitiker 1 Intervjuer oktober 2019</p>	<p>Intensjonene fra planprogrammet ble ikke fulgt, slik de ble forespeilet.</p> <p>Ser på seg selv som kun en høringspart, juridisk likestilt med andre organer</p> <p>Har jobbet i en annen kanal for påvirkning opp mot departementet som er vedtaksmyndighet</p>	<p>I utgangspunktet positiv, men etter prosessen er det ting som ikke er rett.</p> <p>Skeptisk til manglende ressurser for planlegging</p>	<p>Nevner fire ting som blir påvirket, som de ikke har fått gjennomslag for.</p> <p>Lokalbefolkningens ve og vel</p>	<p>Kommunen kunne fått gjennom sine ønsker, men det vil igjen påvirke tidsbruken og prislappen.</p> <p>Anerkjenner at rikspolitiske hensyn veier tungt i en slik sak.</p>
<p>Kommunepolitiker 2 Intervjuet oktober 2019</p>	<p>Tung administrativ kontakt som politikerne ikke har vært kjent med</p> <p>Fornøyd med informasjonen fra tiltakshaver, men skulle ønske større gjennomslag for sine ønsker</p> <p>Kommunen (politiker) blir ombudsperson for lokalbefolkningen</p> <p>Føringene fra planprogrammet kunne vært fulgt opp bedre</p>	<p>Har vært noe skepsis i offentligheten til at kommunen ikke har satt seg i førersetet</p> <p>Opprettet ad hoc urvalget på bakgrunn av en fortvilelse for at deres ønsker ikke ble hørt</p>	<p>Sykehjemmet er problematisk. Tiltakshaver har mye jernbanekompetanse, men lite kompetanse til å ivareta dette hensynet</p> <p>Statlig plan gjør at befolkningen blir i mindre grad ivaretatt</p> <p>Tunge statlige premisser går på bekostning av lokale interesser</p>	<p>Helhetsperspektivet forsvinner ved statlig plan - man ser kun samferdselstiltaket.</p> <p>Tror ikke en kommunal behandling hadde gjort prosessen bedre, og henviser til sterke statlige føringer</p>
<p>Saksbehandler KMD Intervjuet oktober 2019</p>	<p>Gir ingen forventninger til hvilken rolle kommunene skal ha opp mot tiltakshaver</p> <p>Kommunene er en høringspart på lik linje med andre statlige organer</p> <p>Bistå med lokale ressurser</p> <p>Tas med på råd som går litt utover minstekravene i loven</p>	<p>I denne konkrete saken har de vært positive til bruk av statlig arealplan</p> <p>Har ikke hørt reservasjoner om dette fra kommunene</p> <p>Tror de ville gjort det igjen, men kanskje ønske om at det skulle gått fortere.</p>	<p>Dilemmaer ved bruk av statlig arealplan</p> <p>Regjeringserklæringen er motstridende ved at den både snakker om økt lokalt selvstyre og økt bruk av statlig arealplan</p>	<p>Tanken var at denne skulle gå tilnærmet likt en normal planprosess som mulig etter §3-7</p> <p>Planen ville blitt møtt med innsigelse uansett</p> <p>Gjort det vanskeligere for kommunen med tanke på ressurser i kommunen</p>

VEDLEGG 3: INFORMASJONSBREV

Kommunenes rolle ved bruk av statlig arealplan - Prosjektbeskrivelse
Masteroppgave ved institutt for by- og regionplanlegging ved NMBU
Vetle Riis Hallås

Bakgrunn for prosjektet

Aldri før har det blitt brukt så mye penger på vei- og jernbanetiltak i Norge, og man ser behovet for en effektiv, pålitelig og sikker infrastruktur som kan sikre miljøvennlig person- og godstransport og verdiskapning både i hovedstadsområdet og distriktene. Samtidig mener politikerne at planleggingstiden er for lang, og det har flere ganger blitt uttrykt at tiden må reduseres. Riksrevisjonen kom i 2018 med en rapport som anslo at planleggingstiden for vei- og jernbanetiltak var i snitt på 11 år og fem måneder, og at det er lite sannsynlig at tiden vil reduseres med dagens plansystem. Et konkret tiltak som ble foreslått er å benytte statlig arealplan som er hjemlet i plan -og bygningslovens §6-4 oftere. Dette har også blitt spilt inn tidligere i forskjellige regjeringserklæringer og NTP, der målsettingen har vært å halvere tiden. Hvorvidt bruk av statlig arealplan kan effektivisere planleggingen er for tidlig å si. Det man kan trekke erfaringer fra er kommunenes rolle i planleggingen av Ringeriksbanen og E16.

Om problemstillingen

Ved statlig arealplan går departementet inn som vedtaksmyndighet, og kommunenes rolle blir redusert til en høringspart som skal bistå inn i arbeidet. Plan- og bygningsloven §6-4 annet ledd slår tydelig fast at kommunene som blir berørt av en statlig arealplan plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet, og hva dette konkret innebærer er noe denne oppgaven skal ta for seg. Spørsmål som skal besvares er hvilken rolle kommunene Bærum, Hole og Ringerike har hatt opp mot Bane NOR i arbeidet med den statlige reguleringsplanen som ble sendt til Kommunal -og moderniseringsdepartementet for vedtak i mai 2019. Det vil også bli undersøkt om en slik plan større negative konsekvenser enn hvis en ordinær planprosedyre uten statlig arealplan var blitt fulgt.

Metode

Intervjuer med nøkkelpersoner fra kommunene og tiltakshaver blir hoveddelen av oppgaven. I tillegg vil kvalitative dokumentstudier av høringsvar og reguleringsplaner kaste lys over hvilken rolle kommunene har spilt.

Plan

Oppstart av prosjektet er i august 2019. Gjennom høsten begynner datainnsamlingen og skivedelen, før oppgaven leveres 13. desember (siste frist 15. desember).

Kontakt

For spørsmål rundt oppgaven, praktisk gjennomføring eller annet, ta kontakt med:

Oppgaveansvarlig: Vetle Riis Hallås, tlf: 930 89 731, e-post: veha@nmbu.no

Veileder: Petter Næss, tlf: 67 23 12 13, e-post: petter.nass@nmbu.no



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway