



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Mulige konsekvenser av selektiv kunnskapsbruk i statlig samferdselsplanlegging – en strategisk relasjonell tilnærming til Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16

Possible consequences of selective use of
knowledge in central government planning – a
strategic relational approach to Fellesprosjektet
Ringeriksbanen and E16

Tale Desserud Noer & Ådne Coldevin Djønn
By- og regionplanlegging



Utsikt mot sørvest over Tyrifjorden mot Sundvollen og Kroksund

Bibliotekside

Tittel

Mulige konsekvenser av selektiv kunnskapsbruk i statlig samferdselsplanlegging – en strategisk relasjonell tilnærming til Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16

English title

Possible consequences of selective use of knowledge in central government planning – a strategic relational approach to Fellesprosjektet Ringeriksbanen and E16

Forfattere

Tale Desserud Noer & Ådne Coldevin Djønnø

Veiledere

Daniel Galland & Petter Næss

Skrevet ved

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Institutt for by- og regionplanlegging

Sidetall

68 (totalt)

Bilde på forrige side

Saugerud, O., T. (2019). *Utsikt fra bronsealdergravrøysa med tåkeskyer og rim.*
Tilgjengelig fra: <https://www.skiforeningen.no/marka/bilder/?id=32625> (hentet 05.06.2020).

Emneord

Statlig reguleringsplan, struktur og aktør, hegemoni og mot-hegemoni, kunnskapsbruk og konsekvenser.

Keywords

Centrally prepared zoning plan, structure and agency, hegemonic and counter-hegemonic, use of knowledge and consequences.

Forord

Vyrde,

Denne masteroppgaven markerer slutten på et femårig studium i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Disse årene på Ås har vært uvurderlige, og vi er svært takknemlige for å ha tilbrakt studietiden på Norges fineste studiested. Studiet har gitt oss dyp innsikt i samfunnsutvikling og planlegging, og vi gleder oss stort til å ta fatt på arbeidslivet.

Arbeidet med denne oppgaven har bydd på læring, frustrasjon og mestringsfølelse, og vi er glade for å endelig kunne avlevere den. Vi vil først og fremst takke vår veileder og våre biveiledere Daniel, Petter og Melissa for god hjelp og refleksjoner. Denne oppgaven hadde ikke blitt hva den er uten dere. Vi vil også takke andre ansatte på fakultetet som har bidratt med innspill og våre informanter som har stilt til intervju.

Den uvanlige tilstanden det norske samfunnet nå er i har bidratt til at vi ikke fikk avslutningen på studietilværelsen som vi hadde håpet på, men vi føler oss likevel heldige som har fått lov til å jobbe med oppgaven på noenlunde normalt vis. Vi er heldige som har hatt studentbyen og våre kollektiv å støtte oss på.

Ingen av oss visste hva som ventet oss da vi ankom Agrarmetropolen en sensommerdag i 2015. Disse årene har gitt oss glede, sene kvelder og tidlige morgener, og mer enn vi noen sinne kunne forestilt oss. Vi vil takke Samfunnet i Ås, UKA i Ås og Jordskifterlaget for alle gode minner og for å ha gitt oss erfaringer og verdifull lærdom utenfor pensum, og venner og romkamerater for alle mer og mindre gjennomtenkte sprell. En spesielt stor takk vil vi rette til Sangkoret Lærken og Mannskoret Over Rævne med Bohemen og BEdehuset for å ha tilbudt samhold, utfordringer og et annet hjem i løpet av studietiden. Vi sees snart igjen som krokrygg og GOR. Vi vil også takke familie og venner som har hjulpet oss med diskusjoner i løpet av skriveperioden, og spesielt Andreas for å ha bidratt til å løfte oppgaven.

God lesing,

Sammendrag

Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 er et statlig infrastrukturprosjekt som vil knytte Ringeriksregionen tettere til Oslo og senke reisetiden til Bergensbanen. Når staten overtar som planmyndighet er den nødt til å koordinere sine statlige interesser som følge av at innsigelsesinstituttet faller bort, og konflikter mellom ulike statlige forvaltningsorganer kommer til syne.

Ved å ta utgangspunkt i denne casen har vi gått inn i hvordan kunnskap har blitt brukt i argumentasjonen for reguleringsplanen. Vi stiller spørsmål om hvorvidt noe kunnskap har blitt neglisjert fra kunnskapsgrunnlaget, og om det norske plansystemet fungerer som en institusjonell ramme som prioriterer enkelte interesser over andre.

Gjennom en strategisk relasjonell tilnærming har vi undersøkt staten som en sosial relasjon fremfor som et subjekt i seg selv. Ved å benytte denne tilnærmingen har vi kategorisert statlige aktører som hegemoniske og mot-hegemoniske i relasjon til hvilke interesser de har fremmet i planprosessen. De hegemoniske aktørene vil handle strategisk for å opprettholde en institusjonell ramme som fortsetter å ivareta deres interesser. Det kommer tydelig fram at de største konfliktene er mellom vekstinteressene og miljø- og verneinteressene. De mot-hegemoniske aktørene stiller seg kritiske til deler av utbyggingen, men er sjelden kritiske til utbyggingen i seg selv. Den institusjonelle rammens dimensjoner fremmer interesser knyttet til utvikling og vekst, samtidig som at fellesprosjektet argumenteres for på bakgrunn av dets bærekraftighet. Dette har medført at enkelte typer kunnskap som strider med planens formål kan ha blitt neglisjert i plangrunnlaget. Konsekvensene av å neglisjere kunnskap om virkningene av tiltak er at grunnlaget planer er vedtatt på, muligens er mindre nyansert enn det burde vært. Konsekvensene dette fører til er også delvis i strid med føringene staten har utarbeidet for regional og kommunal planlegging.

Abstract

Fellesprosjektet Ringeriksbanen and E16 is a central government-planned infrastructure project that will connect the Ringerike region closer to Oslo and lower the travel time of Bergensbanen. When the central state takes on the role of planning authority, it has to coordinate its internal interests as the option of objection is removed. This means that conflicts between the central government ministries and their agencies appear.

Based on this case, we have researched how evidence has been used in the argumentation for the zoning plan. We question whether some knowledge has been neglected from the platform of knowledge, and if the Norwegian planning system works as an institutional frame that prioritizes certain interests over others.

Through a strategic relational approach, we have researched the state as a social relation instead of a single subject. By using this approach, we have categorized the central government agencies as hegemonic and counter-hegemonic in relation to which interests they have presented in the planning process. The hegemonic agencies will act strategically in order to maintain an institutional frame that continues to prioritize their interests. It is clear that the biggest conflict in the case is between the interests related to growth and that of the environment and conservation. The counter-hegemonic agencies are critical to parts of the development, but are rarely critical to the entire development project. The dimensions of the institutional frame promote interests related to development and growth, while Fellesprosjektet simultaneously is promoted based on its sustainability. This may have caused certain types of knowledge that are in conflict with the goal of the zoning plan to be neglected from its platform of knowledge. The consequences of neglecting knowledge concerning the effects of the project is that the plan's background is possibly less nuanced than it should have been. The consequences of this are also partly in conflict with the guidelines produced by the central government and its expectations of regional and municipal planning.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Introduksjon og forskningsspørsmål..2	
1.1 Tema og bakgrunn	2
1.2 Introduksjon til case – fellesprosjektet i ... korte trekk.....	2
1.3 Problematisering av case	4
Økt bruk av statlig reguleringsplan	4
Manglende forskning på statlig	4
reguleringsplan.....	4
Definisjon av staten, dens aktører og	4
relasjoner	4
Prioritering av hensyn.....	4
Berørte verdier	5
1.4 Forskningsspørsmål	6
1.5 Oppgavens avgrensning.....	6
1.5.1 Statlig eller nasjonal planlegging? ..	6
1.5.2 Forvaltningsnivåer og aktører	6
Kapittel 2: Metode.....	7
2.1 Kritisk realisme som vitenskapsfilosofi ...	7
2.2 Casestudie som forskningsstrategi.....	8
2.3 Datainnsamling: intervjuer	9
2.4 Datainnsamling: dokumentstudie	10
2.5 Datakvalitet: validitet og reliabilitet	10
Kapittel 3: Teoretisk grunnlag	12
3.1 Staten som en sosial relasjon.....	12
3.2 En strategisk relasjonell tilnærming.....	13
3.3 Under-forskingsspørsmål 1	13
Strategisk relasjonell institusjonell.....	13
tilnærming	13
Statens institusjonelle ramme	13
Den kognitive og diskursive.....	14
dimensjonen	14
Hegemoni og mot-hegemoni	16
3.4 Under-forskingsspørsmål.....	18
Kapitalistisk planlegging.....	18
Bruk og ikke-bruk av kunnskap.....	19
Kapittel 4: Empirisk grunnlag	20
4.1 Planfaglige føringer	21
Nasjonale transportplan	21
Nasjonale forventninger til regional og	21
kommunal planlegging	21
Planretningslinjer for samordnet bolig-, ..	22
areal- og transportplanlegging	22
Berekraftige byar og sterke distrikt.....	22
4.2 Synspunkter fra innsigelser og	23
høringsrunder.....	23
Innsigelser mot kommunedelplanen for	23
E16 Skaret-Hønefoss	23
Innkomne høringsuttalelser til	24
planprogrammet for FRE16	24
Innkomne høringsuttalelser til	25
reguleringsplanen for FRE16.....	25
4.3 Avveininger og prosessuelle vendepunkter	27
.....	27
Ringeriksbanen over Åsa eller	27
Kroksund	27
Konseptvalgutredning	28
Oppdragsbrevet fra	28
Samferdselsdepartementet	28
Ikke-prissatte konsekvenser av	29
trasévalg	29
Trasévalg Sandvika-Hønefoss.....	29
Kapittel 5: Diskusjon og refleksjon.....	34
5.1 Under-forskingsspørsmål 1	34
Ringeriksbanen og E16 sett i et strategisk .	34
relasjonelt institusjonelt lys	34
Bruk av kunnskap	35
Er aktørene homogene?.....	37
Miljøhensyn i vekstbasert planlegging .	37
Svar på under-forskingsspørsmål 1.....	38
5.2 Under-forskingsspørsmål 2.....	39
Mulige uønskede konsekvenser	39
Konflikter mellom mål	41
I tråd med statlige føringer?.....	41
Svar på under-forskingsspørsmål 2	43
5.3 Hoved-forskingsspørsmål	44
Refleksjon: avveining mellom hensyn ...	44
Refleksjon: det teoretiske grunnlaget ...	45
Refleksjon: implikasjoner for moderne	46
statlig planlegging.....	46
Kapittel 6: Konklusjon	47
Kapittel 7: Referanseliste.....	48
Vedlegg.....	53

Figurliste

- Figur 1 Oversiktskart for fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16. I: Bane NOR (s. 3)
- Figur 2 Fremstilling av den strategiske relasjonelle tilnærmingen (s. 13)
- Figur 3 Forholdet mellom relevante aktører og den institusjonelle rammen (s. 15)
- Figur 4 Hvordan den institusjonelle rammen opprettholdes og påvirkes av hegemoniske og mot-hegemoniske aktører (s. 16)
- Figur 5 Egen fremstilling av hegemoniske og mot-hegemoniske aktører og deres forhold til den etablerte institusjonelle rammen (s. 17)
- Figur 6 Traséalternativene som ble konsekvensutredet for E16 (s. 23)
- Figur 7 Alternative traséer på strekningen Sandvika-Kroksund (s. 29)
- Figur 8 Alternative traséer på for kryssingen av Kroksund (s. 30)
- Figur 9 . Alternative traséer på strekningen Kroksund-Bymoen (s. 30)
- Figur 10 Alternative traséer på strekningen Bymoen-Styggedalen (s. 31)
- Figur 11 Verneområder på strekningen Kroksund -Styggedalen (s. 32)
- Figur 12 Alternative traséer på strekningen Styggedalen-Hønefoss (s. 32)
- Figur 13 Egen fremstilling av de hegemoniske og de mot-hegemoniske aktørene i FRE16 (s. 34)
- Figur 14 Modell over hvordan økt vegkapasitet genererer mer trafikk (s. 35)
- Figur 15 Diagram over trafikkveksten på Ringerike i 2024 og 2026 i forhold til 2014 (s. 40)

Tabelliste

- Tabell 1 Oversikt over informanter (egen modell) (s. 9)
- Tabell 2 Tidslinje FRE16(egen modell) (s. 20)
- Tabell 3 Innsigelse (s. 24)
- Tabell 4 Høringsuttalelser til planprogram (s. 24)
- Tabell 5 Høringsuttalelser til reguleringsplan (s. 25)
- Tabell 6 Klimabudsjett for infrastruktur og transport (s. 36)

Kapittel 1: Introduksjon og forskningsspørsmål

1.1 Tema og bakgrunn

Denne masteroppgaven omhandler den statlige reguleringsplanen for fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (heretter FRE16). Arealplanlegging vurderes ofte etter de materielle sporene vi ser, mens prosessene bak er mindre tydelige og ofte kompliserte. Transportinfrastruktur er et omdiskutert tema. Man kan se på infrastruktur som et statlig ansvar med en forventning til at staten tilrettelegger for vekst gjennom nye forbindelser mellom byer og tettsteder (Jernbanedirektoratet, 2016; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a; Statens vegvesen, 2020).

Transportinfrastrukturprosjekter kan gi tettsteder, byer, kommuner, og regioner tilgang til et vesentlig større bo- og arbeidsmarked, og det er ofte effektivitet og verdiskapning vi tenker på som pådrivere i slike prosjekter (Engebretsen & Gjerdåker, 2012). FRE16 vil gi raskere reisetid, tettere bånd med økonomiske sentrum og forventninger om vekst (Meld.st. nr. 33 (2016-2017), s. 297) og føre Ringeriksregionen inn i Stor-Oslo. Regjeringens beslutning om å vedta planen vil påvirke Ringeriksregionen i lang tid fremover.

Gjennom virkemidler i lovverk som plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har vi en viss forventning om at staten baserer seg på et solid kunnskapsgrunnlag når de tar sine beslutninger. Basert på plandiskursen og kunnskapen vedtak baserer seg på, kan man påstå at noen typer verdier og interesser er mer prioritert enn andre. Jansen (1989) reflekterer rundt dette i sammenheng med hvordan departementenes interesser for økonomisk vekst historisk har stått sterkt og lagt rammer for etableringen av norsk natur- og miljøvernpolitikk (s. 269).

I transportplanlegging kommer forholdet mellom vekstbasert utvikling og natur- og miljøinteresser tydelig fram. Dette kan ses i sporene i landskapet, der det til tross for strategier, mål og retningslinjer for å ivareta naturen skjer en stadig nedbygging av jordbruk og natur, samt en fragmentering av bebyggelsesstrukturen. Det kan reflekteres rundt at et fokus på verdiskapning gjennom vekst, som ofte preger planleggingen, ikke er bærekraftig og at fokuset i fremtidig planlegging bør endres.

1.2 Introduksjon til case: fellesprosjektet i korte trekk

“Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskapning og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet” (Meld.st. nr. 33 (2016-2017), s. 74).

Nasjonal transportplan er regjeringens plan for investering og utvikling av samferdselstilknyttet infrastruktur. Gjeldende plan er for perioden 2018-2029. Regjeringens overordnede og langsiktige mål i transportpolitikken er økt trafikksikkerhet, bedre fremkommelighet for personer og gods, og en reduksjon av klimagassutslippene (St.meld. nr.33 (2016-2017), s. 10).

FRE16 er fastlagt i gjeldende Nasjonal transportplan for 2018-2029 som del av Intercity-prosjektet på Østlandet. FRE16 består av to deler: Ringeriksbanen mellom Sandvika og Hønefoss og E16 mellom Skaret og Hønefoss. Målet for Ringeriksbanen er å utvide pendlerområdet rundt Oslo og å gjøre toget mer attraktivt enn bilen, både på strekningen Hønefoss-Oslo og Bergen-Oslo (Bane NOR, 2019, s. 9). Ringeriksbanen skal bidra til å bedre håndtere befolkningsveksten og den økte transporttettersspørsele på Østlandet (Bane NOR 2017a, s. 14). For E16 mellom Skaret og Hønefoss vil regjeringen oppnå bedre fremkommelighet, reduserte reisekostnader, og økt trafikksikkerhet. Dette skal måles ved redusert reisetid, mindre kø og færre ulykker (Bane NOR, 2019, s. 9).

De første tankene om Ringeriksbanen kom allerede i 1850-årene da Bergensbanen var under planlegging, og det har vært flere forslag gjennom årene, blant annet i 1921 og i 1955 (Klokkesvein, 2017). I 1992 vedtok Stortinget å bygge banen med en ferdigstilling i 1997, men denne planen ble senere utsatt. Den nåværende reguleringsplanprosessen har pågått siden 2015, da Samferdselsdepartementet ba daværende Jernbaneverket og Statens vegvesen om å utarbeide en statlig reguleringsplan for fellesprosjektet. I mai 2019, etter nærmere fire års planlegging, ble forslaget til reguleringsplan oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Planen ble vedtatt 27. mars 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b).

Da avgjørelsen om statlig reguleringsplan ble tatt, ble planmyndighetsrollen overført fra kommunalt nivå til statlig nivå ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020c). Departementene avgjør også innsigelsessaker. Statlig arealplan er derimot ikke svært utbredt. Fra da den “nye” plan- og bygningsloven trådte i kraft i 1986 til begynnelsen av 2013, hadde det vært 27 tilfeller av statlig arealplan (Strand, 2018). Per desember 2019 var det 5 statlige arealplaner under arbeid (Regjeringen, 2019).



Figur 1. Bane NOR (2019). Oversiktskart for fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16. I: Bane NOR (2019). Planbeskrivelse med konsekvensutredning, s. 8.

1.3 Problematisering av case

Økt bruk av statlig reguleringsplan

Både regjeringen Stoltenberg II og Solberg I har uttalt at de ønsker økt bruk av statlig arealplan (Meld. St. nr. 26 (2012–2013), s. 91; Meld. St. nr. 33 (2016–2017), s. 69). Årsaken er at det skal gi økt effektivitet i planprosessen, og dermed en raskere gjennomføring av utbyggingen. Et annet hensyn er at det skal senke konfliktnivået mellom de vertikale og de horisontale forvaltningsnivåene i planprosessen.

Manglende forskning på statlig reguleringsplan

Per dags dato er det forsket svært lite på statlig reguleringsplan. Noe er skrevet om bakgrunnen for bruken, måloppnåelse, kommunens rolle, avveiningen mellom kommunal- og statlig arealplan og konseptvalgutredning/kvalitetssikring 1 (Strand, 2017; Strand, 2018; Hallås, 2019; Lund-Iversen, 2017; Lund-Iversen, 2019; Lund, 2014). Det er derimot forsket lite om statens rolle i en statlig reguleringsplan i kontrast til kommunal eller regional plan. For eksempel faller innsigelsesinstituttet bort ved avgjørelse om statlig reguleringsplan. Dette fører blant annet til at offentlige etater hvis virkeområde berøres av planen, må uttale seg på andre måter enn ved innsigelse, helst tidlig i prosessen.

Regjeringen har utarbeidet flere veiledninger, forventninger og statlige planretningslinjer som kommunene og regionene forventes å følge ved myndighetsutøvelse. Når staten er planmyndighet, må vi kunne si at det foreligger en forventning om at den selv bør følge disse. Derimot vet man at staten i flere tilfeller har planlagt i strid med de statlige planretningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging (Tennøy et al., 2017, s. 103).

Definisjon av staten, dens aktører og relasjoner

Det er mange måter å definere staten og nasjonal planlegging på. Ofte blir staten som planmyndighet sett på som et subjekt i seg selv, uten å trekke fram den mer kompliserte sammensetningen som former det vi ser på som statsapparatet.

Når staten planlegger store infrastrukturprosjekter er det spesifikke institusjoner og aktører som må samkjøres, ofte med motstridende interesser. En vinkling vi mener kan belyse dette er å se på staten som sosiale relasjoner, da dette er lite skrevet om. Vi mener dette er et kunnskapshull i planleggingsfaget som trenger en nærmere undersøkelse. Ved å se på staten som et nettverk av ulike aktører som representerer ulike verdier og interesser, kan man tydeligere vise staten som det «mangehodete trollet» som det egentlig er. I et viktig samferdselsprosjekt som FRE16 vil det trolig være mange konflikter mellom ulike verdier og interesser. Ved å kartlegge aktørene som er med i denne prosessen, kan vi vise til hvordan sosiale relasjoner former den statlige planleggingen, der det er særlig interessant å se på hva slags verdier som ligger til grunn i beslutningsgrunnlaget blant statlige aktører og hvilket handlingsrom aktørene har.

Prioritering av hensyn

FRE16 bygger på målsettingene om å fremme vekst, bærekraft og effektivitet slik det legges fram i Nasjonal transportplan, men som følge av den vedtatte planen blir man ikke overbevist om at planmyndighetene virkelig tar hensyn til alle målene. I den forbindelse kan det være interessant å se på bakgrunnen for prioriteringen av hensynene.

Planen skal bidra til måloppnåelse av de spesifikke målene som er satt for henholdsvis banen og vegen i FRE16 og de overordnede målene i Nasjonal transportplan. Disse målene skal ivareta ulike hensyn og interessegrupper. Derfor kan det være interessant å undersøke hvorvidt oppnåelse av ett av dem bidrar til oppnåelse av de andre, eller om det er slik at målene på et vis jobber mot hverandre. Kan det være slik at tiltak som iverksettes for å nå ett mål kan bidra til å senke oppnåelsen av ett annet?

Berørte verdier

I planprogrammet (Bane NOR, 2017a) belyses natur- og kulturverdier som kan resultere i mulige arealkonflikter i hver av de fem delstrekningene. På strekningen Sandvika-Sundvollen er det mange stier og skogsveger i marka, samt generelle store sammenhengende skogområder. Strekningen Høgstet-Bymoen går over Kroksund som er en del av et større innsjø- og våtmarksystem. Kroksund er viktig for fugleliv og vilt, har generelt stor verdi som friluftsområde og har spor av eldre tids ferdselsårer.

Strekningen mellom Bymoen og Styggedalen er et åpent slette- og elvelandskap med nasjonal verdi for kulturmiljø, jordbruk og naturmiljø. I øst ligger Steinssletta som er et av 22 nasjonalt prioriterte kulturlandskap. I nordvest ligger Storelva med naturreservatene Lamyra, Synneren og Juveren. Disse er alle en del av et av Tyrifjorden våtmarksystem, et av de viktigste våtmarksområdene for fugl i Sør-Norge. Tyrifjorden våtmarksystemet har status som Ramsar-område, og mens nedre del av Storelva er et av Sør-Norges største innlandsdeltaer.

I lys av de store natur- og miljøverdiene som påvirkes av utbyggingen av FRE16, kan det være interessant å undersøke hva kunnskapsgrunnlaget for reguleringsplanen er. Som nevnt foreligger det en forventning til at planmyndigheter og forslagsstillere¹ har gjennomført solide utredninger og konsekvensanalyser når de vedtar planer med store samfunnsmessige virkninger. FRE16 er et prosjekt som har tatt lang tid å planlegge og som har blitt lovet flere ganger. Man kan derfor stille spørsmål ved kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for konsekvensene fremstilt i planforslaget, og om noe kunnskap har blitt valgt bort til fordel for større sannsynlighet for et vedtak av planen.

¹ I FRE16 er det Bane NOR og Statens vegvesen som utgjør prosjektorganisasjonen.

1.4 Forskningsspørsmål

FRE16 og regjeringens ønske om økt bruk av statlig plan åpner opp for flere interessante undersøkelsestema. Ettersom vi mener det er et kunnskapshull i forskningen om statlig plan er denne oppgaven rettet mot staten selv som planlegger. Grunnet en tydelig konflikt mellom utbyggings- og miljøinteresser i FRE16 og manglende undersøkelser av relasjonene mellom involverte partene er vårt forskningsspørsmål følgende:

Hvordan benyttes og neglisjeres kunnskap om mulige konsekvenser for å fremme en vekstbasert reguleringsplanen og hva er de mulige konsekvensene av prioriteringene gjort i FRE16?

Dette forskningsspørsmålet kan forstås i to deler. Den første delen omhandler bruk av kunnskap i argumentasjonene for FRE16. Den andre delen omhandler hvordan aktører handler strategisk for å få gjennom sine verdier og hvilke konsekvenser dette har hatt for prioriteringene gjort i FRE16. For å kunne svare på vårt overordnede forskningsspørsmål ser vi det hensiktsmessig å dele den inn i to underliggende forskningsspørsmål:

1. Hvordan får hegemoniske og mot-hegemoniske aktører gjennomslag for sine interesser i reguleringsplanen gjennom bruk og ikke-bruk av kunnskap?

2. Hvordan kan strategisk bruk av kunnskap føre til mulige konsekvenser innenfor arealbruk og vekst som kan være i strid med statlige målsettinger?

1.5 Oppgavens avgrensning

Statlig eller nasjonal planlegging?

En viktig oppklaring i vår oppgave er hvorvidt vi snakker om statlig eller nasjonal planlegging. Ifølge Store norske leksikon var uttrykket nasjon opprinnelig brukt om grupper med felles opprinnelse, men at det over tid utviklet seg til å handle om mennesker med felles kulturelle kjennetegn, som for eksempel språk (Berg, 2019). Vi kan dermed definere at alle nordmenn i Norge er en del av samme nasjon. Begrepet stat er derimot brukt om «den høyeste myndigheten som bestemmer over et geografisk område» (Knudsen, 2018).

Det ser dermed ut som at noe som er nasjonalt er tilknyttet mennesker og befolkningen i et område med felles kultur, som et land, mens stat er tilknyttet en institusjon eller et organ som har evne til å styre noe. Når vi i forbindelse med reguleringsplanen for E16 og Ringeriksbanen snakker om regjeringen og Stortinget som grupper av mennesker med myndighet til å vedta noe som vil ha innvirkning for andre, blir det dermed snakk om staten som planlegger. En kan så trekke slutningen at en plan vil være en nasjonal plan dersom den berører alle nordmenn i Norge, eller dersom den legger føringer eller bestemmelser for planlegging i hele landet. For eksempel kan det sies at plan- og bygningsloven er en nasjonal lov fordi det påpekes at loven gjelder «for hele landet, herunder vassdrag» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-2 første ledd). I motsetning vil reguleringsplanen for fellesprosjektet ikke påvirke alle i Norge, og den er dermed ikke en nasjonal plan.

Forvaltningsnivåer og aktører

På tross av at reguleringsplanen for FRE16 er en statlig reguleringsplan, berører den organer på ulike forvaltningsnivå. Det er for eksempel flere fylkeskommuner og regionale og kommunale organ som har fremmet høringsuttalelser. Vi har derimot ikke tatt a for oss disse forvaltningsorganene i oppgaven vår. Dette er fordi det er relasjonene mellom de statlige myndighetene som er relevant for denne oppgaven vi lhar ønsket å se på skal se på staten som er det øverste forvaltningsnivået vi skal se på, da det er dette nivået som sitter med planmyndigheten. På bakgrunn av dette har vi heller ikke tatt for oss føringer som er utarbeidet på kommunalt eller regionalt nivå, som for eksempel Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035.

Kapittel 2: Metode

Det er flere ulike fremgangsmåter og metodiske verktøy som kan benyttes i samfunnsvitenskapelig forskning. I denne oppgaven har vi benyttet flere kvalitative verktøy for å svare på forskningsspørsmålene. Kvalitative undersøkelser benyttes som oftest i situasjoner der man vil undersøke et fenomen eller forstå en situasjon grundig (Tjora, 2013), og kan foregå som observasjoner, intervjuer eller dokumentstudier. Kvantitative metoder vil på den andre siden passe bedre når man vil kartlegge en utbredelse eller telle antall fenomener (Johannessen et al., 2011). I denne oppgaven har vi benyttet casestudie som forskningsstrategi, og dokumentstudier og intervjuer som metodiske verktøy.

Vi har benyttet oss av kvalitative intervjuer og dokumentstudier benyttes for å samle inn data. Ved å benytte casestudie som forskningsstrategi har vi undersøkt en statlig planprosess på en mer gjennomførbar måte. Vi har tilegnet oss kunnskap ved å åpne opp for en mer helhetlig forståelse av en casestudie samtidig som vi har testet en teori (Danermark et al., 2002).

Denne oppgaven har en abduktiv tilnærming til forskningsspørsmålene. Dette handler om hvordan vi forstår forholdet mellom epistemisk praksis og ontologi, og betyr at vi har vært åpne for å endre forskningsspørsmålene etterhvert som vi har tilegnet oss kunnskap. En abduktiv tilnærming gjør et komplisert fenomen mer håndterbart ved å velge ut de mest relevante forklaringene for vår oppgave (Bell et al., 2018, s. 24).

2.1 Kritisk realisme som vitenskapsfilosofi

Samfunnsvitenskapelig forskning handler i stor grad om å tilegne seg ny kunnskap. Vi mener det er viktig å basere oss på mest mulig realistiske utsagn om virkeligheten, og har derfor benyttet oss av kritisk realisme som vitenskapsfilosofi. Kritisk realisme omfatter både epistemologi og ontologi med særlig vekt på det siste, og er et godt utgangspunkt for å undersøke årsakssammenhenger mellom samfunnsforhold, romlige strukturer og aktørers handling (Næss, 2015, s. 15).

Kritisk realisme gir føringer om hvordan vi kan forstå og best mulig forklare vår virkelighet, der man ser kunnskap som et sosialt produkt, konstruert av mennesker. Som følge av dette er all kunnskap også feilbarlig, men man kan skille mellom kunnskap med ulik troverdighet (Næss, 2012, s. 5). Sentralt i kritisk realisme er oppfatningen om at det finnes en ytre virkelighet som eksisterer uavhengig av hva vi til enhver tid tenker og tror om den. Ved å holde en slik posisjon har vi åpnet opp for å diskutere oppfatningen av virkeligheten ettersom den eksisterer uavhengig av vår forståelse for og kunnskap om den, og ikke nødvendigvis er slik den fremstår (Archer et al., 2016).

Denne oppgaven har gjennom en kritisk realistisk posisjon tatt for seg delene av staten som ofte faller utenom empiriske undersøkelser, og trukket fram nye sammenhenger i statens beslutningsgrunnlag. Ved å se på staten som noe mer enn et subjekt, har vi søkt etter ny informasjon om statens strukturer og aktører. Ut fra målene for FRE16 og Nasjonal transportplan kan vi si hva staten hevder å ville oppnå. Dette er derimot ikke nødvendigvis identisk med det den faktisk ender opp med å oppnå. Det kan tenkes at reguleringsplanen bygger på uriktige utsagn om årsak og effekt, noe som kan ha konsekvenser for omgivelsene. Ved å trekke fram slike utsagn kan denne oppgaven påpeke noen tilfeller der statens handlinger kan ha en motsatt virkning enn hva staten hevder å ville oppnå med FRE16.

2.2 Casestudie som forskningsstrategi

En casestudie er en viktig del av oppgavens forskningsstrategi. Gjennom casestudiet har vi hovedsakelig fokusert på to aspekter. Det første aspektet er narrativt. Her har vi sett på FRE16 som en historie for å redegjøre for aktørens handlinger og interesser. Det andre aspektet har basert seg på utprøvelse av en teori, der vi har sett på om denne casen kan bidra til å forstå staten på en mer realistisk måte i tråd med teorien, eller om teorien har behov for endringer (Yin, 2003, s. 11).

Casestudier er ikke en metode eller et sett med metoder, men heller en forskningsstrategi (Mills et al., 2010, s. 68). Yin (2003) beskriver en casestudie som en empirisk utredning som 1) undersøker et pågående fenomen i konteksten av dets virkelighet, særlig når, 2) grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er helt tydelige (s. 13).

I arbeidet har vi vært bevisste på at vi har en ramme for hva vi vil finne ut, noe som gjør at vi ikke kan inkludere alt av informasjon. Som Throgmorton (2003) påpeker, «ingen sann fortelling om fortiden (selv vår personlige) kan bli forklart [...]. Innholdet i en fortelling avhenger av hensikten med å fortelle den» (s. 126). Derimot har vi også måttet sørge for å fremstille FRE16 i et helhetlig lys og ikke unnlate informasjon som kan være relevant. Slik har vi ønsket å fremstille prosessen og aktørene mest mulig realistisk uten å male et annet bilde enn det som har vært. Hovedtankene bak en casestudie er å vise til hvordan noe skjer (Widding, 2005, s. 6). Oppgaven har fokusert på å få fram realistiske og empiriske begrunnelser tilknyttet forskningsfeltet og etablere en solid metodisk ramme. Utfordringene med å benytte en casestudie er hvordan prosessene som leder til et bestemt utfall er basert på nødvendige, tilstrekkelige eller tilfeldige forhold og hvordan man kan trekke ut generaliseringer av dette (Widding, 2005, s. 13). Oppgaven vår har ikke har som formål å generalisere funn gjennom en enkelt case, men å diskutere temaer om statlig planlegging.

En enkeltcasestudie er ofte relevant i tilfeller der man ønsker å utforske en teori eller undersøke spesielle tilfeller (Yin, 2003, s. 38). Det må bemerkes at vår oppgave ikke har som intensjon å utfordre teorien. Teori vil være en viktig del av konseptualiseringen av staten, der vi vil påpeke interessante deler av casen som ikke påpekes av teorien. I denne oppgaven har vi sett casen i lys av et teoretisk utgangspunkt, fremfor å se teori i lys av casen.

Denne casestudien kan karakteriseres som en innebygget enkeltcasestudie, der vi i tillegg til å undersøke casen som helhet også har undersøkt ulike analyseenheter innad i den (Yin, 2003, s. 42). I denne oppgaven er hovedanalyseenheten staten som planlegger, med underliggende analyseenheter som viser til de relevante aktørene, relasjonene mellom disse, de statlige føringene, og kunnskapen som ligger til grunn for avgjørelsene. Tanken er at det skal være et likt fokus på de underliggende enhetene og casen som helhet (Mills et al., 2010, s. 839).

Det er også enkelte ulemper ved denne tilnærmingen til casestudien. For det første er det vanskeligere å generalisere funnene med bakgrunn i én enkel case. Gjennom utarbeidelsen av denne oppgaven vil vi ikke være i stand til å generalisere planlegging i Norge, og vår studie er ikke bred nok til å skjære hele plansystemet over samme kam. Alle planprosesser er forskjellige og involverer ulike aktører, konflikter og avveininger, noe som vil prege den enkelte planprosessen. Resultatene i denne oppgaven vil forme én mulig fremstilling av staten. En annen oppgave som ser på statlig plan kan ha en annen konklusjon i henhold til påvirkning og relasjoner enn det vi har.

For det andre er det en risiko for at casen viser seg å være uegnet for det tiltenkte casedesignet. Det er viktig å være observante når vi å benytte en enkeltcasestudie, i den grad undersøkelsen kan medføre feilaktige fremstillinger av virkeligheten (Yin, 2003, s. 41). Dette henger sammen med hvilken del av virkeligheten vår studie har som mål å si noe om, og det er viktig å bevisste på kvaliteten av informasjonen vi velger å bruke. For det tredje er det en risiko for at underenhetene som blir analysert ikke rettes mot den overordnende analyseenheten. Hvis dette er tilfellet, vil det originale fenomenet vi ønsker å undersøke kun bli en kontekst og ikke lenger studiens mål (Yin, 2003, s. 44).

2.3 Datainnsamling: intervjuer

Oppgaven bygger på kvalitative data basert på blant annet intervjuer. Disse har blitt gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette innebærer at vi har hatt en overordnet intervjuguide med spørsmål om temaene vi ønsker å gå gjennom, samtidig som at vi har tatt høyde for at intervjuene kan gå i ulike retninger, basert på hva informanten forteller om. Dette gjør at vi har kommet forberedt med en klar agenda for hvert intervju, men at vi har vært forberedt på at intervjuene har kunnet tatt uventede vendinger. Denne åpensinnede tilnærmingen har også muliggjort at bruken av teori i oppgaven har kunnet rette seg etter hva som har kommet fram i de ulike intervjuene (Bell et al., 2018).

Kvalitative intervjuer søker etter å samle oppfatninger eller kunnskap gjennom flere informanter og det er viktig å utvikle forskningsbaserte spørsmål på forhånd (Stake, 1995, s. 65). I forkant av intervjuene har vi forberedt intervju spørsmål og konkretisert hva vi har ønsket svar på fra den aktuelle informanten. Dette har særlig handlet om hvilke sider av den statlige planen vi har ønsket mer informasjon om. Vi har hatt forståelse for at det kan ta noe tid før intervjuobjektene "varmer seg opp" til oss, og vi har derfor hatt en åpen tidsramme for hvert av intervjuene. Vi har planlagt lengden på intervjuene til rundt en time, men gjennomføringen har variert stort avhengig av hvor lang tid intervjuobjektene har brukt på å svare på spørsmål samt hvor mye de har gått bort fra de planlagte spørsmålene.

Vi har intervjuet sentrale personer tilknyttet FRE16. De første tre intervjuene var med relevante ansatte i Bærum, Hole og Ringerike kommune. På statlig nivå har vi gjennomført intervjuer med Bane NOR og Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Vi har hovedsakelig gjennomført individuelle intervjuer. Dette har for det første vært fordi det har vært vanskelig å finne en tid der flere aktører har mulighet til å samles, og for det andre fordi det kan ha vært ting visse aktører ikke vil snakke om eller nevne foran de andre aktørene. Vår vurdering har derfor vært at det har vært mer givende med enkeltintervjuer fremfor gruppeintervjuer. Unntaket var i Hole kommune, der vi intervjuet to ansatte i samme intervju. Våre informanter er som følgende (Tabell 1):

Tabell 1: Oversikt over informanter (egen modell)

Sitert i teksten som:	Informantenes rolle:	Dato for intervju:
<i>Informant 1</i>	Administrativt ansatt i Bærum kommune	30.01.2020
<i>Informant 2</i>	Arealplanlegger i Hole kommune	05.02.2020
<i>Informant 3</i>	Administrativt ansatte i Ringerike kommune	05.02.2020
<i>Informant 4</i>	Ansvarlig for FRE16 i Bane NOR	26.02.2020
<i>Informant 5</i>	Ansvarlig for FER16 i Kommunal- og moderniseringsdepartementet	02.06.2020

Det er enkelte svakheter med våre gjennomførte intervjuer. Det første omhandler endringer i oppgavens vinkling og forskningsspørsmål. Som følge av at vi endret oppgavens fokus et stykke ut i skriveperioden, ble intervjuene vi gjennomførte med kommunene og Bane NOR noe irrelevante. Dette har gjort at vi ikke har kunnet benytte empirien fra intervjuene i den grad vi opprinnelig ønsket og at vårt empiriske grunnlag om de involverte aktørene er mer begrenset enn det ellers ville vært. Det andre er at intervjuet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble gjennomført sent i prosessen. Dersom dette hadde blitt gjennomført på et tidligere tidspunkt, kunne vi raskere ha stadfestet viktige hendelser. Dette kunne spart oss mye tid brukt på å lese gjennom dokumenter og hadde også ført til at vi kunne hatt mer tid til å reflektere rundt empirien fra intervjuet.

2.4 Datainnsamling: dokumentstudie

En stor andel av informasjonsgrunnlaget i denne oppgaven kommer fra offentlige dokumenter og forskningsartikler. Dette innebærer en innsamling, behandling og tolkning av relevante dokumenter i tillegg til informasjon innhentet gjennom intervjuene. På mange måter kan denne gjennomgangen bedre beskrives som en innholdsanalyse. En kvalitativ innholdsanalyse vil ifølge Grønmo (2004) innebære en systematisering av innholdet i ulike relevante dokumenter. Dette kan rettes mot hvilke fortellinger, argumenter, standpunkter, holdninger, og verdier som er sentrale i de ulike dokumentene (Grønmo, 2004, s. 142-143).

De relevante dokumentene i denne oppgaven faller under institusjonelle kilder. Dette skilles ofte fra personlige kilder, der man lett kan identifisere avsenderen av en kilde (Jacobsen, 2007, s. 182). For en institusjonell kilde er avsenderen en kollektiv enhet, i vårt tilfelle statlige departementer og etater. Dette kan gjøre det vanskelig å bedømme troverdigheten til kilden (Jacobsen, 2005). Dette kommer av at det er uklart hvem som fremmer synspunktene i kildene og det kan være vanskelig å vite om institusjonen har en egeninteresse i å forvrengte informasjonen (Jacobsen, 2005, s. 182). Med tanke på oppgavens intensjon vil dette gjøre det vanskelig å finne kunnskapsgrunnlaget og gi innsikt i hva som ligger bak, men det kan også støtte diskusjonen i oppgaven dersom en institusjon tilbakeholder kunnskap.

Det er viktig å vurdere hvor sentrale de ulike dokumentene er og hvor mye tid som potensielt skal gå til hvert enkelt dokument (Stake, 1995, s. 68). Noe vi har måttet ta stilling til når vi har vurdert kildene er hvorvidt de har tilført nye elementer til diskusjonen av forskningsspørsmålene. Hovedsakelig har vi holdt oss til nyere kilder for å sørge for mest mulig samsvar med dagens planlegging.

På grunn av smittevernstiltak har universitetets bibliotek vært stengt store deler av skriveperioden, noe som har gjort at vi ikke har hatt tilgang til bibliotekets fysiske ressurser. Dette har ført til at det kan være relevant litteratur vi ellers i en vanlig situasjon ville brukt, som vi ikke har benyttet oss av.

2.5 Datakvalitet: validitet og reliabilitet

I denne oppgaven har vi skaffet ny kunnskap om et lite utforsket fenomen i planlegging. Gjennom kritisk realisme har vi tatt utgangspunkt i at all kunnskap om virkeligheten alltid vil kunne være feilbarlig, men at enkelte utsagn om virkeligheten har større troverdighet enn andre. Oppgavens epistemologi retter seg mot vår teoretiske forståelse av staten, der vi har benyttet oss av marxistisk teori og sett på staten som en sosial relasjon.

Vår forskningsstrategi har vært å undersøke delene av staten som er involvert i FRE16. Dette har gjort at vi har kunnet undersøke bestemte kontekster og gått dypere inn i enkelte deler av forvaltningen. Samtidig har det vært en risiko for at vi har blitt for opphengt i konteksten og ikke tilstrekkelig besvart forskningsspørsmålene. Vi har styrket oppgavens troverdighet ved å benytte oss av semistrukturerte intervjuer og innholdsanalyser tilknyttet relevante statlige dokumenter som videre har kunnet belyse mulige funn i casen.

En viktig vurdering har vært hvorvidt våre to forskningsspørsmål er tilstrekkelige nok til å svare på vårt hoved-forskingsspørsmål. Dette omhandler oppgavens validitet (Aarset, 2019). Formålet med å benytte to under-forskingsspørsmål er at dette kan gjøre det enklere å besvare hoved-forskingsspørsmålet. Det første forskningsspørsmålet har som formål å fremheve hegemoniske og mot-hegemoniske aktører og hvordan statens struktur kan ha en innebygget selektivitet der enkelte interesser blir prioriterer over andre. Dette spørsmålet er i stor grad preget av teori, og vi har benyttet informasjonen i statlige dokumenter og intervjuene til å vurdere om teoriens utsagn om virkeligheten kan stemme eller ikke. Her vil vi også se om det har vært tilfeller av strategisk kunnskapsbruk. Det andre forskningsspørsmålet har som formål å fremheve konsekvensene av en eventuell neglisjering av kunnskap. Konsekvensene av å neglisjere noen typer kunnskap kan ha innvirkninger på store statlige prosjekter generelt, men om denne casen ville være nok til å generalisere funnene kan diskuteres. Gjennom å sette disse to forskningsspørsmålene sammen, mener vi at det i stor grad vil være mulig å tilstrekkelig besvare hoved-forskingsspørsmålet.

For å styrke oppgavens troverdighet har vi benyttet oss av flere ulike kilder. Dette kan styrke troverdigheten i forskningsresultatene og gjør også at vi har hatt mulighet til å kontrollere opplysninger fra ulike kilder opp mot hverandre. Det er viktig å påpeke at en fullstendig nøytralitet er vanskelig å oppnå (Tjora, 2013, s. 203). Våre egne perspektiv har preget oppgaven til en viss grad. Dette kan motvirkes i noe grad gjennom å se opplysninger fra dokumenter og informasjon gitt i intervjuer opp mot hverandre.

Bell et al. (2018) retter reliabilitet mot hvorvidt funnene kan replikeres og om andre vil kunne komme fram til samme resultater (s. 46). Denne oppgaven vil være vanskelig å kopiere med mindre man tar utgangspunkt i det samme teoretiske grunnlaget og de samme problemstillingene som vi har. Hva gjelder kunnskap som er brukt eller neglisjert i reguleringsplanen og de mulige konsekvensene, kan dette i større grad benyttes i andre oppgaver. Årsaken til dette er at mye av informasjonsgrunnlaget er kjent kunnskap og det har allerede vært flere som har påpekt konsekvensene av samferdselsplanlegging.

Det er viktig å være beviste på etiske problemstillinger i oppgaven. Etersom vi har benyttet oss av intervjuer er det viktig at vi ikke bryter med personvernregler og at informantens identitet holdes anonym. Vi har ønsket å presentere informasjonen vi finner så subjektivt som vi kan. Etersom transkriberingen og bruken av empirien har skjedd en stund etter gjennomføringen av intervjuet, kan der ha vært fare for at noe av konteksten har falt bort (Stake, 1995, s. 66). Gjennom opptak og transkribering av intervjuene, har vi derimot kunnet ivareta nøyaktigheten i informantens besvarelse. Vi har også forsikret oss ved å se intervjuene i sammenheng med data fra dokumentstudiene.

Vi er bevisste på en noen faktorer som kan svekke oppgavens troverdighet og relabilitet, men også oppgaven generelt. Underveis i arbeidet med denne oppgaven har vi støtt på en del problemer

som har hatt tydelige innvirkninger på prosessen. Oppgavens hadde opprinnelig en annen vinkling, der vi planla å utarbeide et mulighetsstudie for Sundvollen tettsted. Utgangspunktet for denne vinklingen var den uvanlige situasjonen der Bane NOR ønsker å etablere et stort infrastrukturprosjekt med tilhørende bystrukturer på et sted det i dag er «ingenting». Etter anbefalinger fra veileder endret vi oppgaven til å omhandle kommunenes rolle i lys av den statlige reguleringsplanen i FRE16. Etter å ha satt oss inn i teori og gjennomført intervjuer, oppdaget vi at en oppgave som var svært lik denne hadde blitt avlevert noen måneder før. Denne var ikke tilgjengelig i universitetets database enda, og vi hadde derfor ikke vært klare over at temaet allerede hadde blitt skrevet om. Dette medførte at intervjuene og mye av teorien vi allerede har undersøkt ble mindre relevant.

Det har vært utfordrende å måtte endre oppgavens intensjon sent i prosessen da mye tid gikk til å undersøke elementer som ikke ble benyttet. Vi landet til slutt på en teoretisk tilnærming vi mener er tilstrekkelig. Det må det sies at vi har fått god hjelp til å formulere en ny vinkling, men vi ser at det hadde vært gunstig med mer tid til å gå dypere inn i tematikken og de tunge teoretiske aspektene.

Sett i perspektiv av disse utfordringene kom vi senere i gang med oppgaven enn først antatt. Dette har hatt implikasjoner som har preget arbeidsprosessen. Hovedsakelig handler dette om mangelen på retning i starten, der mye tid gikk til å undersøke informasjon som ikke ble med i oppgaven. Det krevde mye ressurser å etablere nye forskningsspørsmål og det krevde mye lesing før vi havnet på riktig spor. Dersom vi hadde arbeidet med den endelige vinklingen fra begynnelsen av, kunne vi gått dypere inn i teorien og opparbeidet oss en større forståelse av den. Dette har sannsynligvis en innvirkning på vår diskusjon, da vi i så fall kunne ha diskutert teoriens eventuelle mangler i større grad enn det vi gjør. Vi har likevel forsøkt å fremstille materiale så ærlig som vi kan, basert på relevante dokumenter og forskning.

Kapittel 3: Teoretisk grunnlag

3.1 Staten som en sosial relasjon

I vår dagligtale henvises ofte ordet “staten” til som et subjekt i seg selv. Selv når man omtaler de tre statsmakter, snakker man fortsatt om staten som ett samlet subjekt (Knudsen, 2018). Et plansystem blir ofte definert etter de instrumentelle og teknisk elementene det består av. Eksempelvis beskriver EU-kommisjonen statlig planlegging som metodene den offentlige sektoren benytter for å påvirke framtidig arealbruk, og plansystemet som de institusjonelle ordningene som setter målsettinger og mekanismene som benyttes for å realisere dem (European Communities, 1997, s. 24). Vi mener derimot at denne tekniske definisjonen er for snever, og at man for å forstå et plansystem må se på de relevante interessentene som tar del i planleggingen. Ved gjennomføringen av en statlig reguleringsplan er det for eksempel interessant å undersøke departementene og etatene som påvirker utfallet og hvordan samspillet med disse foregår.

Jessop hevder at “staten ikke er en ting, men en sosial relasjon mellom mennesker, formidlet gjennom deres forhold til ting” (Jessop, 2008, s. 427–428). Han forklarer statsapparatet ved at den består av relativt enhetlige sammensettinger av sosialt innebygde og regulerte og strategisk selektive institusjoner og organisasjoner. Staten er en kompleks institusjonell sammensatt aktør med strategisk selektivitet, og krefter innad i staten påvirker denne selektiviteten (Jessop, 1999, s. 51). Ettersom staten er sammensatt av flere institusjoner, kan ikke staten håndheve makt i form av én myndighet. Jessop uttrykker at når man snakker om statens makt, må man rette dette mot de ulike potensielle strukturelle kreftene, eller det han kaller «state capacities» (Jessop, 1999, s. 55). Staten er dermed en samling av maktsentre (Jessop, 1999, s. 55).

En institusjon kan forstås gjennom dens utvikling over tid som skaper en stabilitet ut av noe potensielt ustrukturert (Jessop, 2001, s. 1225). Denne stabiliteten oppstår som følge av at en struktur velger ut bestemte strategier over tid. For å opprettholde stabiliteten vil en struktur handle selektivt for å fremme handlinger som er forenelige med reproduksjonen av strukturen (Jessop, 2001, s. 1225). Denne selektiviteten kan vi forklare hvordan en gitt struktur favoriserer enkelte interesser, aktører og handlinger over andre. Denne oppgaven vil særlig se på hvordan staten som institusjon potensielt har gitt fordeler til visse aktører eller interesser i arbeidet med FRE16.

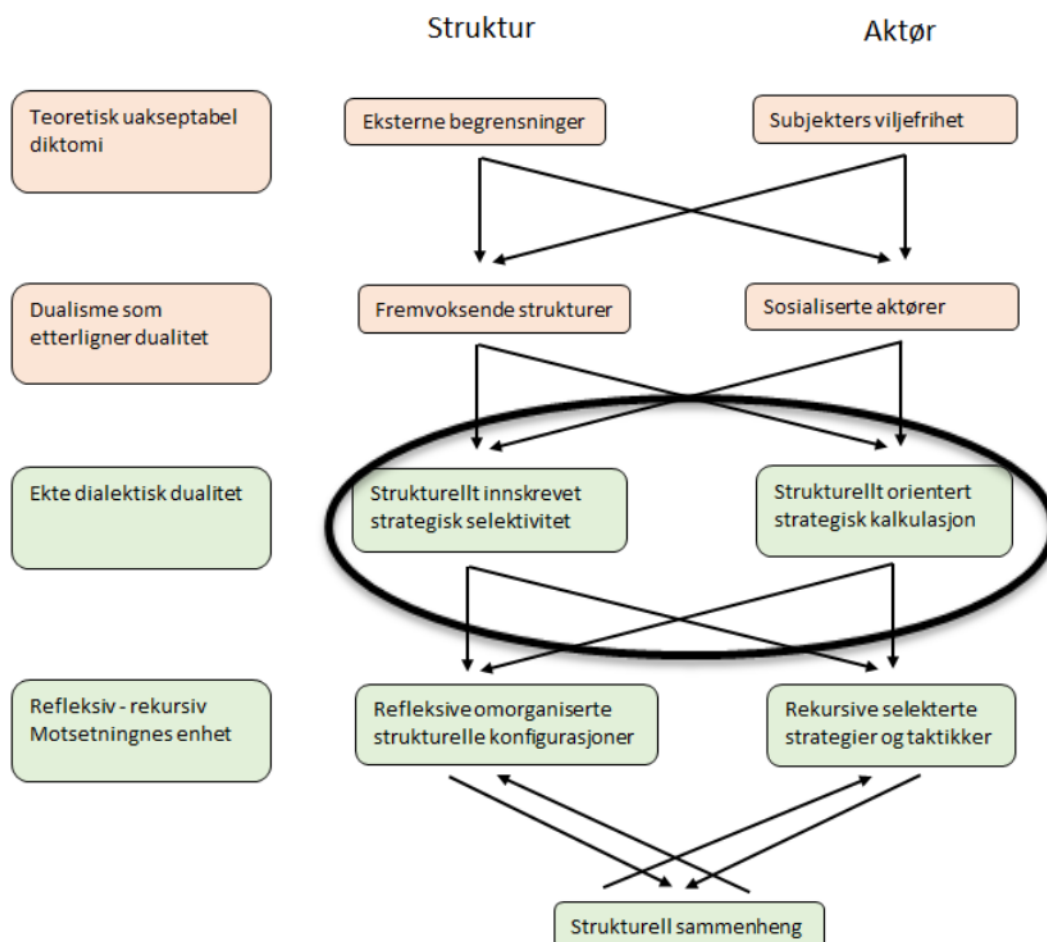
Det er viktig å påpeke at Jessops teori ikke kun ser på staten i form av den øverste myndigheten slik den er beskrevet i vår oppgave. Jessop benytter statsbegrepet til å beskrive alle statlige relasjoner, som betyr at både fylkeskommunene og kommunene kan tas i betraktning. Denne oppgaven tar derimot kun for seg staten som følge av dens rolle som øverste planmyndighet, men vi mener det likevel er tilstrekkelig å benytte Jessops teori.

3.2 En strategisk relasjonell tilnærming

Opgavens teoretiske fundament bygger på Jessops strategisk relasjonelle tilnærming («strategic relational approach»). Denne tilnærmingen kan forstås som en kritisk rasjonalistisk analyse av forholdet mellom aktører («agency») og strukturer («structure») (Jessop, 2005, s. 50). Dette forholdet går ut på at aktører og strukturer har en kausal påvirkningskraft på hverandre (Jessop, 2001, s. 1213). For å kunne se hvordan visse aktører og interesser får fordeler i en gitt struktur, vil vi gå inn i den tematiske kjernen av den strategiske relasjonelle tilnærmingen. I følge Jessop innebærer dette strukturenes strukturelt innskrevet strategiske selektivitet («structurally-inscribed strategic selectivity»), og aktørers strukturelt orienterte strategiske kalkulasjon («structurally-oriented strategic calculation») (Jessop, 2001, s. 1223).

En strukturelt innskrevet strategisk selektivitet omhandler at bestemte strukturer kan gi fordeler til enkelte aktører, handlinger eller strategier (Van den Broeck, 2011, s. 54). Struktur kan formidles som det rammeverket av regler og ressurser som former

aktørenes handlingsrom (Healey & Barrett, 1990, s. 90). Dette handlingsrommet vil både begrense og skape muligheter for aktørene (Mills et al., 2010, s. 15). Vi ønsker særlig å se hvordan staten som institusjon i forbindelse med FRE16 potensielt har gitt fordeler til visse aktører. Strukturelt orientert strategisk kalkulasjon omhandler hvordan, hvis tilfelle, aktører tar hensyn til de ulike fordelene og ulempene gitt av strukturen når de handler eller velger strategier (Van den Broeck, 2011, s. 54). Jessop mener at gjennom en strukturelt orientert strategisk kalkulasjon fremheves mulighetene for å analysere individuelle og kollektive aktører i henhold til hvordan de orienterer sine strategier og taktikker (Jessop, 2005, s. 49). Dette kan ses i sammenheng med den strategiske selektiviteten som er innskrevet i strukturen og aktørenes forståelse av gjeldende forhold, som Jessop beskriver som aktørenes “feel for the game” (Jessop, 2005, s. 49). Ved å analysere staten videre i lys av den strukturelt orienterte strategiske kalkulasjonen, kan man se på relasjoner og hvilke verdier og preferanser aktørene har når de velger en type handling fremfor en annen.



Figur 2 Jessop, B. (1999). Fremstilling av den strategiske relasjonelle tilnærmingen. I: Jessop, B. (1999). *The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas*. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25 (1-2): s. 53.

3.3 Under-forsknings- spørsmål 1

Strategisk relasjonell institusjonell tilnærming

For å svare på det første forskningsspørsmålet ønsker vi å ta i bruk deler av den strategisk relasjonelle institusjonelle tilnærmingen («strategic relational institutional approach»). Denne tilnærmingen bygger videre på den strategiske relasjonelle tilnærmingen og benyttes i forståelsen av et plansystem. Den retter særlig fokus mot den institusjonelle rammen som påvirker institusjonens beslutninger og aktørenes handlingsrom. Tilnærmingen bygger på en forståelse av at institusjonen har formelle og uformelle roller (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 44). Den formelle rollen kan være tilknyttet organisasjoner, regelverk eller prosedyrer, mens den uformelle rollen kan være tilknyttet verdier, normer eller retningslinjer. På denne måten kan man se på institusjoner som sosialt konstruerte, der kognitive, kulturelle og politiske verdier, normer og regler former det vi kaller en institusjon (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 45).

Statens institusjonelle ramme

Det er forholdet mellom institusjonen og aktørene som knytter det institusjonelle perspektivet til Jessops strukturelt relasjonelle tilnærming. Ved å benytte en strategisk relasjonell institusjonell tilnærming vil også definisjonen av plansystemet endres fra en ren teknisk kjerne i en institusjonell ramme (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 46), til en institusjonalisert praksis med aktører som former ulike koalisjoner (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 48).

En viktig del av oppgavens teoretiske bakgrunn ligger i forståelsen av statens institusjonelle rammen. For oss er denne sentral for å forstå relasjonene mellom strukturen og aktørene i en institusjon. Den institusjonelle rammen defineres som «en gruppe institusjoner som er bundet sammen gjennom deres relasjon til et spesifikt plansystem» (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 46). Plansystemet og dens dets institusjonelle rammer er strategisk selektivt og favoriserer enkelte aktører over andre (Servillo & Van den Broeck, 2012, 48). De aktørene som ikke får gjennom sine verdier eller har andre verdier, kan gå sammen om å konkurrere og

Jessop fremstiller den strategiske relasjonelle tilnærmingen i figuren over (figur 2). Figuren illustrerer relasjonen mellom struktur og aktør som et felles fenomen. De røde boksene markerer det teoretiske utgangspunktet, mens de grønne boksene markerer den strategiske relasjonelle tilnærmingen. Ringen viser til den tematiske kjernen. Det er særlig de tre siste radene i figuren (de grønne) som er interessante i forståelsen av den strategiske relasjonelle tilnærmingen.

Rad tre illustrerer den tematiske kjernen i den strategiske relasjonelle tilnærmingen (Jessop, 2001, s. 1223). Dette kommer i form av strukturers strukturelt innskrevne strategiske selektivitet og aktørers strukturelt orienterte strategiske kalkulasjoner. Rad fire viser den strategisk-relasjonelle naturen til en strategisk relasjonell tilnærming, der refleksiviteten mellom struktur og aktør har funnet sted og strukturen og aktørene har påvirket hverandre (Jessop, 2005, s. 49–50). Over tid vil en gjentatt strukturell selektivitet av bestemte strategier og taktikker forme ustrukturerte og komplekse forhold om til en stabil ordening (Jessop, 2001, s. 1225). Dette kommer også fram i den femte raden som viser hvordan interaksjonen mellom den refleksive omorganiseringen av strategisk selektivitet og den gjentatte utvelgelsen av spesifikke strategier har formet en strukturell stabilitet (Jessop, 2001, s. 1225; Jessop, 2005, s. 50). Slik vi forstår det, blir en institusjon (i vårt tilfelle, staten) til (i vårt tilfelle, staten) gjennom relasjonene mellom strategiske aktører og selektive strukturer. Resultatet av at noen strukturer og aktører favoriserer utvelgelsen overhverandre tid vil føre til at institusjonen formes av de verdiene og de interessene som har vært med på å forme den.

Basert på det teoretiske grunnlaget i den strategiske relasjonelle tilnærmingen tar vi særlig stilling til påstander om staten som institusjon. Det første er at staten er en sosial relasjon mellom statlige aktører og ikke et subjekt i seg selv. Dette innebærer også at statens aktører og strukturer ses på som ett og ikke som to tilsidesattesidestilte fenomener. Det andre vi tar stilling til er at aktører er strategiske ved valg av sine handlinger og at strukturen er selektiv for hvilke handlinger den vil fremme. Gjennom disse strategiske og selektive valgene vil enkelte interesser bli mer prioritert over andre. Det siste omhandler også at staten som institusjon oppnår stabilitet som følge av strategiske og selektive valg over tid. Endringer i hvilke interesser og aktører strukturen prioriterer, vil bryte med stabiliteten og endre statens reproduksjon fram til den igjen oppnår en ny stabilitet.

utfordre den dominerende institusjonelle rammen, som senere kan føre til at rammen endres (Servillo & Van den Broeck, 2012, 48).

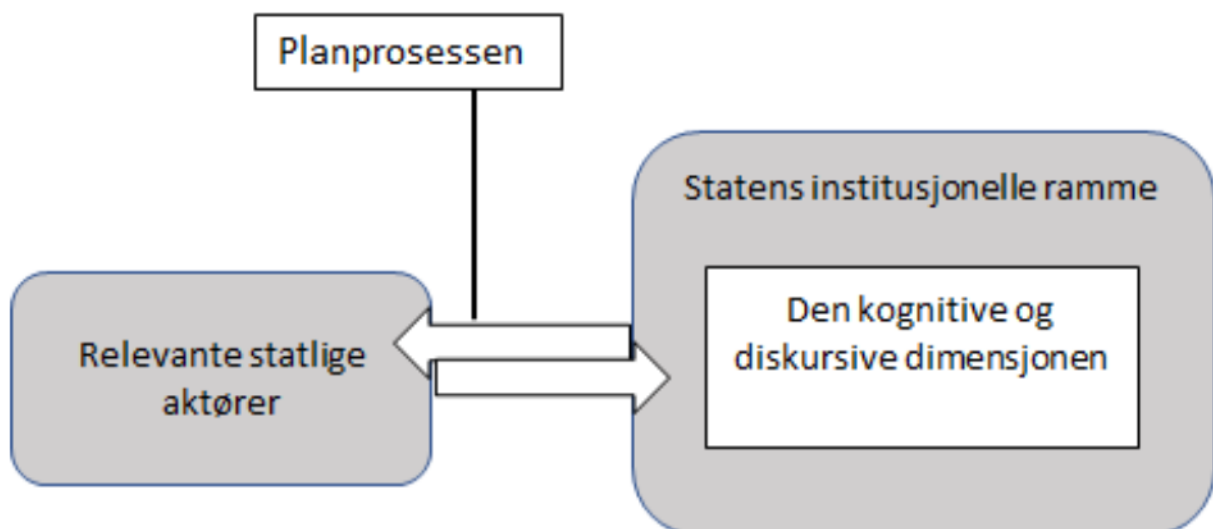
Den kognitive og diskursive dimensjonen

Modellen under illustrerer hvordan relevante aktører forholder seg til den institusjonelle rammen. Servillo & Van den Broeck (2012) viser til at det er fire ulike dimensjoner som former denne og dermed former aktørenes handlingsrom. I lys av casen i denne oppgaven har vi fokusert på den kognitive og den diskursive dimensjonen.

Kunnskap slik vi omtaler det i denne oppgaven retter seg mot både den kognitive og diskursive dimensjonen fordi vi ser flere likhetstrekk mellom disse. Den kognitive dimensjonen handler om implisitt og eksplisitt kunnskap, planteorier, utdanningsmodeller og lignende som strukturerer produksjonen av et plansystem (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 49). Den diskursive dimensjonen handler om hvilke verdier, prinsipper og

utfordringer som anses som viktige, og måtene man kontrollerer inkluderingen og ekskludering av disse. Felles verdier og kunnskapsgrunnlag skaper et fellesskap blant en gruppe (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 48).

Vi mener disse dimensjonene henger sammen når vi snakker om bruk av kunnskap i planlegging. Den kognitive dimensjonen er relatert til tolkningen av plandisiplinen og den diskursive dimensjonen viser til planpraksis og verdigrunnlaget som den kognitive dimensjonen baserer seg på (Servillo & Lingua, 2014, s. 403–404). Dette vil påvirke hva slags kunnskapsgrunnlag som forstås som implisitt og hvilke temaer som ses på som viktige (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 49). Dette kan illustreres i et diagram (figur 3) der planprosessen kan ses i lys av hvordan aktører samhandler med den kognitive og diskursive dimensjonen i den institusjonelle rammen.



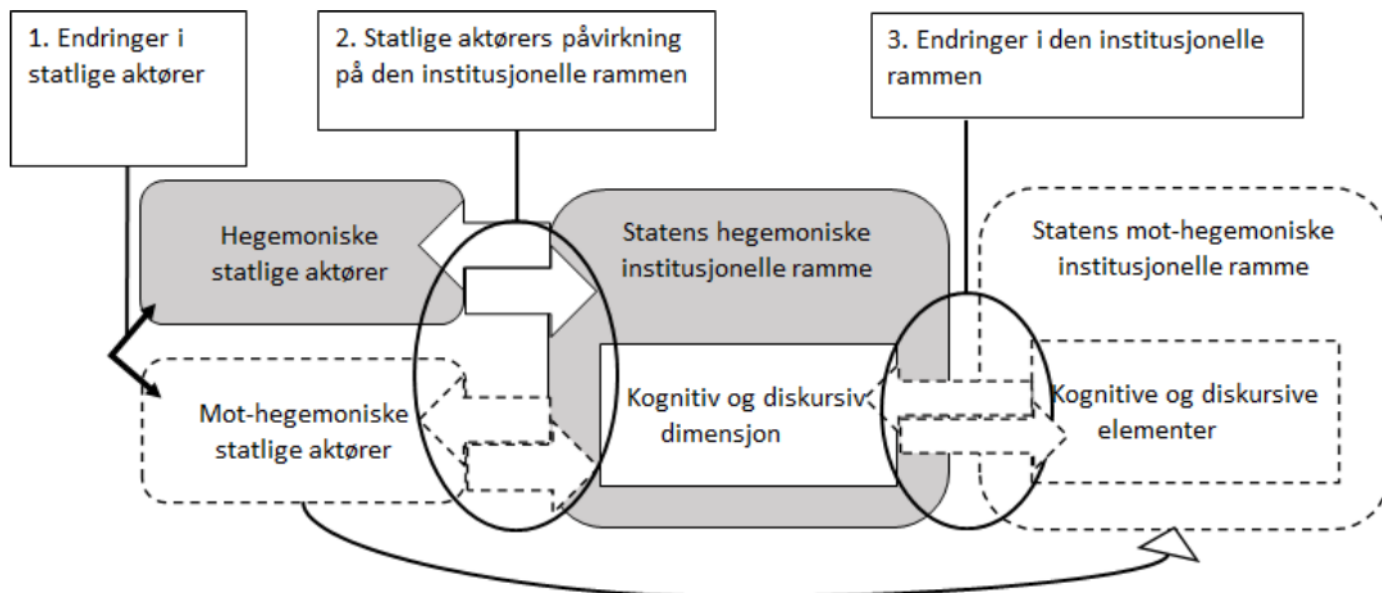
Figur 3. Servillo, L. A. & Van den Broeck, P. (2012) Forholdet mellom relevante aktører og den institusjonelle rammen. I: Servillo, L. A. & Van den Broeck, P. (2012). *The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach*. *Planning Practice & Research*, 27 (1): s. 47.

Hegemoni og mot-hegemoni

Hegemoni er en måte å beskrive en dominerende makt på (Thorsen, 2018). Den institusjonelle rammen opprettholdes og formes av hegemoniske sosiale grupper. Disse hegemoniske gruppene er de aktørene som gjennom strukturens selektivitet prioriteres over andre. For å forklare hva som gjør en aktør hegemonisk eller mot-hegemonisk må vi forstå hvordan de påvirker og opprettholder den institusjonelle rammen. Hegemoniske aktører er i stand til å samkjøre økonomiske, politiske og sosiale interesser og fremme hegemoniske strategier, prosjekter og visjoner i plansystemet og i institusjonen. På denne måten vil relevante sosiale grupper forme og reproducere de dominerende plansystemene og de institusjonelle sammensettingene (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 51). Mot-hegemoni forstås som de aktørene som i motsetning ikke dominerer. Dette er aktører med motstridende verdier som kan organisere seg i

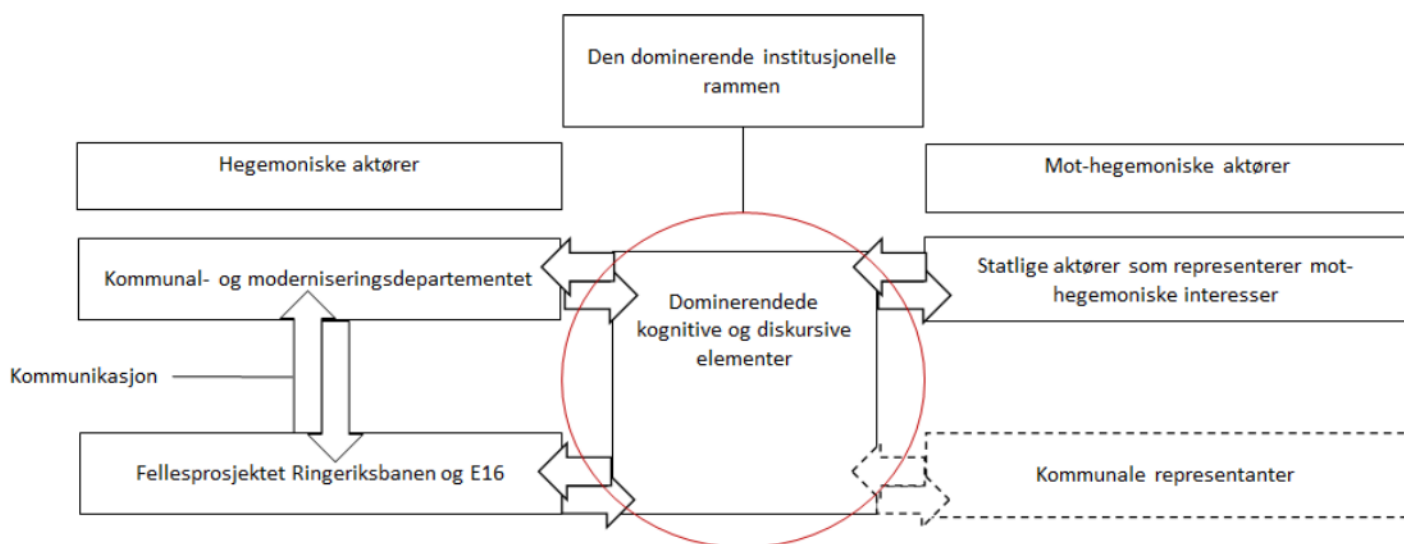
motstridende sosiale grupper, og dermed produsere motstridende institusjonelle rammer (Servillo & Van den Broeck, 2012, s. 51). Vi fremstille de sosiale gruppene som departementer, direktorater, etater og lignende. Det er ikke de sosiale gruppene innad i for eksempel et departement som er relevante for oss, men hva departementet representerer som enkeltaktør.

Modellen som vises under (figur 4) er en fremstilling av relasjonene mellom hegemoniske og mot-hegemoniske aktører og den institusjonelle rammen. Vi har redusert antall dimensjoner ned til kun den kognitive og diskursive, da den sosiopolitiske og tekniske dimensjonen ikke vil være relevant for denne oppgaven. Modellen fremstiller den dynamikken og de elementene vi ønsker å bygge vår modell på. Slik modellen til Servillo & van den Broeck fremstilles, er det enkelte endringer vi velger å gjennomføre i henhold til å gjøre den mer operasjonell for oppgaven.



Figur 4. Servillo, L. & Van den Broeck, P. (2012) Hvordan den institusjonelle rammen opprettholdes og påvirkes av hegemoniske og mot-hegemoniske aktører. I: Servillo, L. A. & Van den Broeck, P. (2012). *The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach*. *Planning Practice & Research*, 27 (1): s. 52.

Basert på den strategiske relasjonelle institusjonelle tilnærmingen har vi laget vår egen modell som viser til forholdene i FRE16 (figur 5). Vår modell tar utgangspunkt i den kognitive og den diskursive dimensjonen i den dominerende institusjonelle rammen. Vi ser dette som en arena der aktørene kan påvirke den institusjonelle rammen. Hegemoniske aktører er presentert på venstre side der vi trekker fram de ansvarlige aktørene for prosjektet. De mot-hegemoniske aktørene er presentert til høyre som en koalisjon av statlige aktører som kan tenkes å ha interesser som entengår mot være imot den etablerte planen, eller representerer interesser som kommer i konflikt med den etablerte planen. Her ligger også prosjektorganisasjonens kommunikasjon med de kommunale representantene. Vi har valgt å ha disse med i modellen for å illustrere hvor kommunene kommer inn i bildet, men som nevnt tidligere har fokuset i denne oppgaven vært på de statlige aktørene.



Figur 5. Egen fremstilling av hegemoniske og mot-hegemoniske aktører og deres forhold til den etablerte institusjonelle rammen.

3.4 Under-forskningsspørsmål 2

Den strategiske relasjonelle tilnærmingen vil også prege forskningsspørsmål 2, særlig tilknyttet hvordan aktørene handler strategisk. Dette forskningsspørsmålet vil også inneholde elementer som har med kapitalistisk planlegging og bruk og neglisjering av kunnskap i planlegging å gjøre.

Kapitalistisk planlegging

Det er mange teorier som forsøker å belyse økonomisk vekst i kapitalistiske samfunn. Denne oppgaven vil ikke gå dypt inn i økonomisk teori, men vil anerkjenne den teoretiske bakgrunnen for at økonomisk vekst er sentral for staten og igjen for statlig planlegging. Vi har ønsket å særlig belyse de kapitalistiske trekkene i staten og hva dette kan bety for en vekstbasert utvikling som agenda i planleggingen.

Vi vil trekke fram enkelte deler av politisk økonomisk teori som kan vise til hvorfor vekstbasert utvikling er en sentral pådriver av planlegging og tankegangen som kan ligge bak. Vår intensjon er ikke å gjengi eller forklare kapitalismens historiske utvikling i Norge.

Staten består av organer som representerer ulike interessegrupper og verdier, og disse organene har ulikt maktgrunnlag. Dette kan ha en sammenheng med opprettholdelse eller gjenskapelse av økonomisk vekst, der enkelte statlige oppgaver er mer sentrale enn andre for å unngå en økonomisk krise. Økonomisk vekst og vekstbasert utvikling er det som driver det kapitalistiske samfunnet og kan tolkes som grunnlaget for statens overlevelse (Foster, 2011, s. 28; Fotopolous, 2007, s. 2; Gordon & Rosenthal, 2003, s. 26).

I nasjonalbudsjettet står det at «den økonomiske politikken skal legge til rette for verdiskaping og velferd i Norge. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å oppnå en god og stabil utvikling i økonomien over tid» (Meld. st. nr. 1 (2019–2020, s. 42). Det påpekes også at «sterk vekst i norsk økonomi innebærer at bedringen i arbeidsmarkedet fortsetter» (Meld. st. nr. 1 (2019–2020, s. 17). Sett i lys av FRE16 er mye av bakgrunnen for vekst i tråd med nasjonalbudsjettet med tanke på vekst gjennom utvidede arbeidsregioner og verdiskaping gjennom samferdselstiltak.

En slik vekstbasert utvikling kan trekkes fram i henhold til at planlegging i økende grad formes av globale økonomiske krefter og økt konkurranse mellom byregioner (Newman & Thornley, 2002). Den politiske agendaen er i stor grad rettet seg mot å støtte byregionenes økonomiske konkurransekraft (Galland, 2012, s. 1365). Dette henger sammen med målsettinger om å utvide arbeidsregionen rundt Oslo gjennom pendling og infrastrukturbygging. I Nasjonal transportplan står det at «muligheter for vekst og arbeidsplasser henger nøye sammen med at samferdselsløsningene er på plass» (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 9), samt at «fortsatt økonomisk vekst er en ønsket utvikling i samfunnet, som gir økt transportbehov både for personer, varer og gods» (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 152). Utbyggingen av ny infrastruktur kan dermed ses som et tiltak som tilrettelegger for vekst og forbedring av vekst i eksisterende strukturer.

Et utgangspunkt for opprettholdelsen av vekst kan knyttes til kapitalismens vekstimperativ, der en virksomhet forventer en høy positiv vekstrate. En negativ vekstrate betyr at virksomheten går konkurs (Gordon & Rosenthal, 2003). Foglesong (1986) beskriver at kapitalismen både styrkes og begrenses av statlig innblanding. Etterspørselen etter statlig innblanding i planleggingen kan ses på som en respons på problemer tilknyttet markedssystemet, der staten søker etter å få orden på det bygde miljøet (Foglesong, 1986, s. 169–171).

Den sentrale posisjonen til vekst i samfunnet slik vi forstår det, stammer fra statens ansvar for å fremme velstand gjennom å øke produksjonen av kapital for å unngå økonomisk krise. Vi vil beskrive vekstbasert utvikling i lys av FRE16 som en forventning om økt verdiskaping ved å utvide det regionale økonomiske nettverket gjennom effektiv samferdsel. Slik det fremstår for oss er denne beskrivelsen i samsvar med de statlige strukturene og statlige aktørers diskurs om at vekst er det sentrale målet for samfunnsutviklingen.

Bruk og ikke-bruk av kunnskap

For å kunne vurdere hvorvidt vi ser en selektiv bruk av kunnskap i reguleringsplanen, har vi ønsket å undersøke hvilke andre situasjoner dette har funnet sted i. Derfor har vi sett på forskningsartikler som beskriver og diskuterer hendelser der kjent kunnskap med overlegg ikke har blitt tatt fram og der kunnskapsgrunnlaget for et vedtak har vist seg å være feil. Dette kan hjelpe oss i vår refleksjon rundt våre funn senere i oppgaven.

Fordi sannsynligheten for å nå satte mål avhenger av hvorvidt tiltakene man igangsetter er effektive for å nå målet, er det åpenbart at kunnskap har stor betydning for valg av tiltak (Næss et al., 2013). En formavmakt er evnen til å påvirke hvilken kunnskap som inkluderes i en avgjørelses kunnskapsgrunnlag eller hvilken forskning man legger til grunn for en argumentasjon. Det finnes flere eksempler på at det i planlegging ikke vises til all relevant og kjent kunnskap ved en avgjørelse eller en planprosess.

For å få gjennom et vedtak med ønsket utfall, kan det tenkes at makthavere produserer den kunnskapen som best passer deres agenda. Flyvbjerg (2002) beskriver en situasjon der han som ung planlegger opplevde at administrasjonen strategisk valgte hvilken kunnskap som skulle inkluderes i et saksfremlegg for å argumentere for en sentralisert skolestruktur. Han skriver at «kunnskap som kunne tolkes so argumenter for en geografisk desentralisert skolestruktur, måtte forkastes» (s. 354). Selv om man i denne situasjonen hadde kunnskap som viste en negativ læringseffekt jo lengre skoleveg man hadde, valgte administrasjonen å ikke inkludere denne kunnskapen. Dermed la de fram et mindre nyansert saksfremlegg til fordel for et saksfremlegg som også ville belyst de negative konsekvensene av tiltaket.

Næss (2011) viser til enda et eksempel på bruk, eller heller ikke-bruk, av kunnskap. Ved planleggingen av en bru over Limfjorden i Aalborg brukte man trafikkmodeller som ga et feil bilde av forventet trafikkvekst. Modellen ga uttrykk for at trafikkveksten ville være den samme uavhengig av hvorvidt man bygde en ny motorveg, noe som gjorde at null-alternativet (å la være å bygge motorvegen) ble fremstilt som svært ugunstig (s. 232). Analyser gjort i etterkant viste at trafikkmodellen ikke tok utgangspunkt i forskning som viser at økt kapasitet gir økt trafikk. Dette gjorde at modellen ikke var i

overensstemmelse med kjent kunnskap om årsak og virkning i vegsektoren (Næss, 2011, s. 236). Dette beskriver Næss som kunnskapsfiltrering, som vil si å undertrykke kunnskap som kunne ha vært relevant i den aktuelle konteksten (Næss, 2011, s. 244).

Ifølge Flyvbjerg (2007, referert i Næss, 2011) finnes det tre ulike forklaringer på hvorfor man har feilaktige forutsetninger i planleggingen av transportrelatert infrastruktur; en teknisk, en psykologisk og en politisk-økonomisk. Den tekniske forklaringen stammer fra feil i metoder, data, usikkerhet eller lignende. Flyvbjerg kaller dette for ærlige eller menneskelige feil. Den psykologiske forklaringen viser til tendensen mennesker ofte har til å ønsketenke, dvs. å ubevisst ha et for optimistisk syn på gjennomføringen og virkningene av et prosjekt. Dette gjør at vi underestimerer problemer og overdriver positive virkninger, som å underestimerte kostnader og miljøeffekter og overestimerte fordeler hva for eksempel gjelder kø-avvikling. Den politisk-økonomiske forklaringen er at utbyggere og planleggere bevisst og strategisk overestimerer fordeler og underestimerer kostnader i saksfremlegg for å øke sannsynligheten for at prosjektet blir vedtatt (Flyvbjerg, 2007, s. 583-584, referert i Næss, 2011, s. 232).

Kapittel 4: Empirisk grunnlag

I denne delen av oppgave vil vi redegjør for prosessen fram til reguleringsvedtaket. Ringeriksbanen og E16 var lenge planlagt uavhengig av hverandre i forkant av opprettelsen av fellesprosjektet. Vårt første under-forskningsspørsmål inkluderer å definere de hegemoniske og de mot-hegemoniske aktørene. Vi ønsker derfor å se på høringsuttalelser for å få innsikt i hvordan de ulike statlige aktørene har stilt seg til prosjektet. For å se om man har hatt en endring i synspunkter og for å få med et historisk perspektiv, har vi også inkludert høringsuttalelsene fra den siste planen for E16 som ble iverksatt før vegen og banen ble slått sammen.

For å forstå hvilke hensyn som har blitt ansett som viktige på ulike tidspunkter, har vi også fremstilt en oversikt over de prosessuelle vendepunktene. Med dette mener vi enkelte hendelser som har lagt føringer for prosjektet. En gjennomgang av trasévalgene i planbeskrivelsen vil også kunne fortelle oss noe om hvilke hensyn som har blitt ivarettatt, og hvilke som har blitt ansett som mindre viktige. Vi har også inkludert en oversikt over relevante statlige føringer. Dette er gjort for å se på den diskursive dimensjonen i den institusjonelle rammen. Gjennom å gå gjennom føringene, vil vi forstå hvilke verdier og mål som prioriteres av myndighetene. Dette vil også kunne bidra til å gi oss en forståelse av hvorvidt staten i sin rolle som planmyndighet har vedtatt en reguleringsplan i tråd med sine egne føringer.

Før vi går inn i de enkelte delene av empirien, vil vi legge fram en ikke utfyllende tidslinje over planleggingen av E16 og Ringeriksbanen. Her har vi hovedsakelig lagt vekt på tidspunkter der man har utredet eller gjort et vedtak. Derfor er ikke elementer som høringsrunder inkludert. Dette vil bidra til å gi leseren en umiddelbar oversikt over prosessen før vi går inn i de enkelte delene. Tidslinjen illustrerer også hvor lang prosessen har vært fram til vedtaket i mars 2020. Tidslinjen tar kun for seg tiden etter 1992.

Tabell 2. Tidslinje FRE16(egen modell)

Når	Hva
1992	Stortinget vedtar bygging av Ringeriksbanen, men bevilger ikke finansiering i Nasjonal transportplan.
1998	Konsekvensutredning ved Statens vegvesen for E16 i Hole.
1999	Jernbaneverket utarbeider konsekvensvurderingen for Ringeriksbanen over Åsa og Kroksund.
2002	Kommunedelplan vedtas for E16 mellom Rørvik og Vik i Hole kommune (bygger på konsekvensutredningen fra 1998).
2002	St.prp. nr. nr. 66 (2001-2002): Stortinget beslutter trasé over Åsa. Dette vedtaket omhandler kun Ringeriksbanen, ikke E16.
2007	Budsjett-innst. S. nr. 13 (2007-2008): Transport- og kommunikasjonskomiteen ber regjeringen om å igjen utrede traséen over Kroksund.
2007-2013	Kommunedelplanarbeid ved Staten vegvesen for E16 Skaret-Hønefoss på grunn av nye tekniske krav. Innsigelser.
2008	Jernbaneverket utarbeider en konsekvensutredning. Ble aldri kvalitetssikret.
2014	SD ber Jernbaneverket og Statens vegvesen avklare muligheter for fellesprosjekt. Dette resulterer i 4 delutredninger.
06.2015	Prop. 117 S (2014-2015): Stortinget opphever tidligere vedtak om trasé over Åsa.
08.2015	SD ber Jernbaneverket og Statens vVegvesen utarbeide en reguleringsplan for E16 Skaret-Hønefoss og Ringeriksbanen som et fellesprosjekt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er planmyndighet.
04.2016	Regjeringen beslutter i delutredning 4 at trasé skal gå over Helgelandsmoen. E16 Skaret-Høgekastet tas ut av fellesprosjektet.
09.2017	Planprogram vedtas.
10.2017	Jernbanedirektoratet anbefaler ikke stasjon ved Avtjerna.
05.2019	Forslag til reguleringsplan oversendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
03.2020	Reguleringsplan vedtas.

4.1 Planfaglige føringer

For å få innsikt i hvorvidt det kan være elementer i FRE16 som er i strid med statlige føringer, må vi først gjennomgå hva som er de sentrale målene i disse føringene. Elementene i disse føringene kan sies å utgjøre den diskursive dimensjonen i den institusjonelle rammen i FRE16; de viser hvilke hensyn, verdier, og mål planleggingen skal bidra til å oppnå, og illustrerer hva som anses som viktig nok til å få plass i den offentlige samtalen. Gjennom å sammenligne disse føringene og de mulige effektene av FRE16, kan vi si noe om hvorvidt staten planlegger i tråd med sine egne forventninger når rollen som planmyndighet overføres fra det kommunale til det statlige nivået.

På grunn av den lange tidsperioden arbeidet med FRE16 har gått over, kunne det i dette kapittelet vært relevant å også inkludere føringer som tidligere har vært gjeldende. Vi har derimot valgt å kun inkludere dokumenter som var gjeldende på tidspunktet reguleringsplanen ble vedtatt, fordi vi tenker at vedtaket skal være i tråd med gjeldende føringer selv om arbeidet underveis kan ha forholdt seg til andre. Unntaket er de Rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, som vi omtaler i forbindelse med dagens planretningslinjer. Vi ser også at tidligere føringer på mange områder har lagt opp til samme type utvikling som dagens føringer gjør, og at de derfor ikke ville tilført så mange nye elementer til diskusjonen.

Nasjonal transportplan

Nasjonal transportplan (Meld. st. nr. 33 (2016–2017)) er regjeringens strategi for utvikling av samferdselsinfrastruktur, og inneholder regjeringens transportpolitikk og prinsipper og mål for denne. I gjeldende Nasjonal transportplan har regjeringen 3 uttalte mål: bedre fremkommelighet for personer og gods over hele landet, en reduksjon av ulykker i tråd med nullvisjonen, og en reduksjon av klimagassutslipp og andre negative miljøkonsekvenser (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 10). Intercity, som FRE16 er en del av, skal øke attraktiviteten til de berørte byene som regionsentre, støtte opp under og avlaste bosetting og næringsaktivitet i hovedstaden, og gjøre at flere pendlere vil velge tog foran bil (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 115). Det påpekes også at Intercity-utbyggingen vil “reducere behovet

for vegutbygging rundt de største byområdene” (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 109). En slik kobling av regionene støtter også opp under regjeringens mål om å koble regioner sammen for å tilrettelegge for verdiøkning og vekstmuligheter. Regjeringen påpeker dog at det er viktig at det oppnås balanse mellom målene og at ressurser brukes slik at man arbeider mot oppnåelse av alle de tre målene (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 74).

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Hvert fjerde år legger regjeringen fram sine forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette dokumentet skal fremme nasjonal bærekraftig utvikling. Forventningene er en klar formidling av den nasjonale politikken, men skal også tilpasses og forstås i den lokale sammenhenger ved utøvelse av planmyndighet. Forventningene bunner i FN’s 17 bærekraftsmål.

Regjeringen forventer blant annet vekstkraftige regioner og byer i hele landet, og ønsker at fylkeskommuner og kommuner tilrettelegger for grønn omstilling, innovasjon, vekst i antall arbeidsplasser. Det er forventet at man “identifiserer og tar hensyn til viktig naturmangfold, friluftslivsområder, overordnet grønnstruktur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i planleggingen” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 19). Samtidig fastslår regjeringen at de ønsker å videreføre utbyggingen av samferdselsinfrastruktur på landsbasis for å møte målene i Nasjonal transportplan. For å nå disse målene, forventer regjeringen at fylkeskommuner og kommuner legger til rette for utbygging rundt kollektivknutepunkter og utbedrer vegnettet for å redusere reisetid og gi større fleksibilitet for arbeidstakerne.

Planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

I FRE16 var mye av planleggingsperioden for prosjektet formidlet etter forgjengeren til planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. De Rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging, som ble innført i 1993, gjaldt fram til de ble avløst av de nåværende planretningslinjene i 2014. I de Rikspolitiske retningslinjenes punkt 3.2 stod det at: «Planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet kan begrenses. Det bør legges vekt på å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål og effektiv samordning mellom ulike transportmåter.» (Miljøverndepartementet, 1993).

De gjeldende Planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skal bidra til å oppnå samordnet planlegging og høyere effektivitet i planleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Retningslinjene slår fast at planlegging skal fremme “samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikkikkerhet og effektiv trafikkavvikling”. Den skal også “legge til rette for verdiskapning og næringsutvikling” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1). Transportsystemet skal føre til at vi reduserer transportbehovet og sørge for at vi får kompakte byer og tettsteder, men det ligger også en tydelig motsetning i dokumentet, der man ikke nødvendigvis reduserer transportbehovet når man samtidig fremmer utvidelse av byregionen. Retningslinjene sier at planmyndighetene skal ta hensyn til grønnstruktur, naturmangfold, matjord og estetiske verdier, men at dette vernet må balanseres mot storsamfunnets behov ellers. Dokumentet er gjeldende for all planlegging etter plan- og bygningsloven og skal legges til grunn, men ivaretar det lokale selvstyret ved at de kan tilpasses lokale forutsetninger.

Slik den samordnede bolig-, areal-, transportplanleggingen har blitt lagt opp, er de allerede en motsigelse i planleggingen. En utvidelse av arbeidsmarkedsregionene innebærer at innbyggernes gjennomsnittlige pendlingsavstand

vil øke. Ved å planlegge for å oppnå dette, vil dette gå mot å planlegge «slik at transportbehovet kan begrenses» og å oppnå «løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål». Dette preger også dagens planretningslinjer, der det står det at transportbehovet skal reduseres. I punkt 3 står det at: «Utbyggingsmønster og transportsystem bør framme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 1).

Berekraftige byar og sterke distrikt

Stortingsmeldingen Berekraftige byar og sterke distrikt (Meld. st. nr. 18 (2016–2017)) er regjeringens lansering av nye mål for regional- og distriktpolitikken med grunnlag i Sundvolden-erklæringen og de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Også her påpekes regjeringens fokus på gode næringsliv og vekst både i by og distrikt som bidrar til innovasjon og arbeidsplasser. Videre står det at bærekraftig arealbruk og transport kan bidra til denne økonomiske veksten.

Disse dokumentene legger føringer for hva de kommunale og regionale myndighetene skal forsøke å oppnå gjennom sitt planarbeid. Vi ser fra disse fire føringene at det er stor likhet i hvilke hensyn som løftes fram; det er fokus på økonomisk vekst, arbeidsplasser og innovasjon i hele landet, og et sikkert og effektivt samferdselssystem. Samtidig skal planlegging ivareta naturmangfold, landbruk, og kulturhistoriske og landskapsmessige verdier, samtidig som at dette kan tilpasses de lokale forholdene og må balanseres mot storsamfunnets behov som helhet. Slik virker det som at det nærmest er opp til hver enkelte planstiller hvilke verdier de ønsker å ivareta, så lenge de kan argumentere for hvordan det vil være til samfunnets beste.

Disse føringene kan tolkes dithen at hensynene som er vektlagt her, er innholdet i den diskursive dimensjonen i den institusjonelle rammen. Vi ser tydelig hvilke verdier og prinsipper dagens samfunnsmessige utvikling baserer seg på og skal fungere i lys av, noe som påvirker hva som gis plass i den offentlige diskursen og på agendaen.

4.2 Synspunkter fra innsigelser og høringsrunder

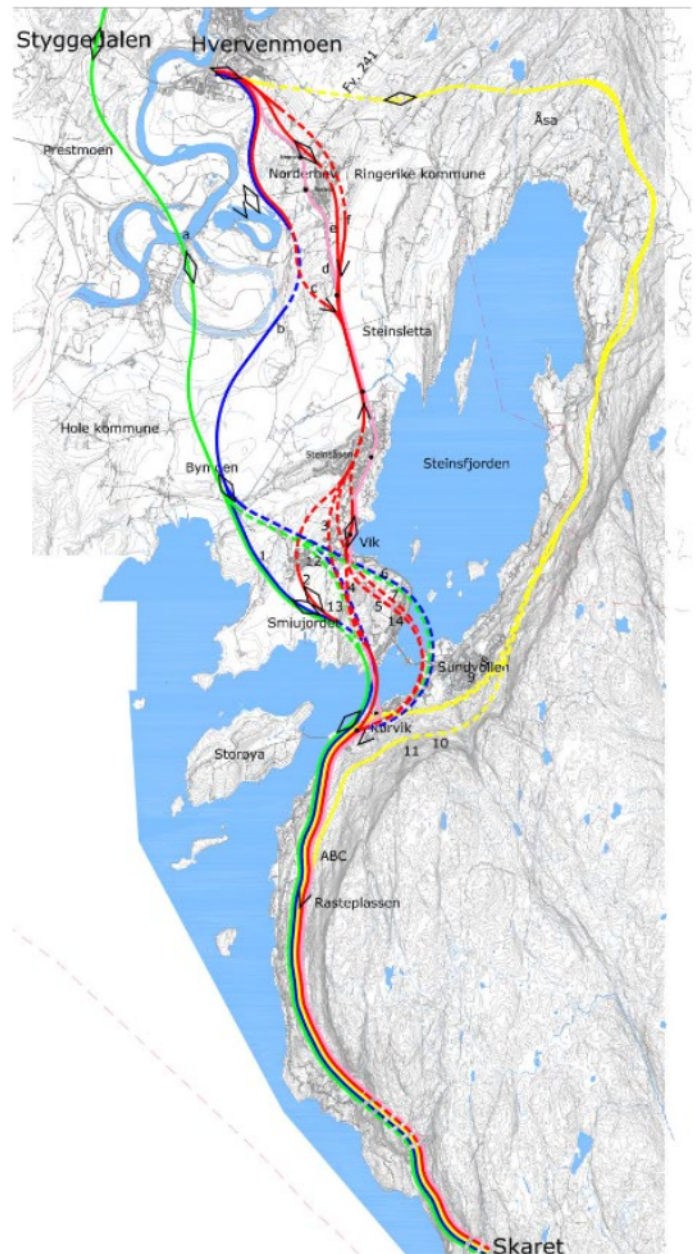
Innsigelser mot kommunedelplanen for E16 Skaret-Hønefoss

Gjennom vegprosjektet E16 har den dominerende diskursen vektlagt at vegen skal bygges. Hovedtyngden av innsigelsene mot prosjektet handler om traséalternativer og skadeomfanget for natur og miljø. Ideen om å fremme E16 som et fellesprosjekt med Ringeriksbanen kommer også tydelig fra i plandokumentene, særlig fra Jernbaneverkets side.

Referansealternativet, som visert til situasjonen der man ikke bygger noe, er fremstilt som nullalternativet i planene (Statens vegvesen, 2018, s. 38)..

Statens vegvesen begynte arbeidet med kommunedelplanen for E16 Skaret-Hønefoss i 2007. Dette arbeidet stoppet opp allerede tidlig i 2008 før det ble startet opp igjen ved årsskiftet 2009/2010. Dette skjer i sammenheng med en ny Nasjonal transportplan (St.meld. nr. 16 (2008-2009)). I denne påpekes det at forbindelsen mellom Oslo og Bergen er en viktig pådriver for utviklingen av strekningen og at «trafikkbelastningen tilsier at E16 bør bygges ut til firefeltsveg på hele strekningen Oslo – Hønefoss» (St.meld. nr. 16 (2008-2009), s. 236). Det påpekes også at «E16 mellom Hønefoss og Sandvika foreslås klassifisert som en arm av E16 mot Oslo» (St.meld. nr. 16 (2008-2009)).

Innsigelsene mot kommunedelplanforslaget og konsekvensutredningen kom fra Fylkesmannen i Buskerud, Norges vassdrags- og energidirektorat, Riksantikvaren og Jernbaneverket, samt Statens vegvesen som selv hadde innsigelse mot to av delløsningene. Hovedtyngden av innsigelsene angikk strekningen nord for Kroksund, og disse innsigelsene var også grunnen til at kommunedelplanen ikke ble vedtatt. (Statens Vegvesen, 2016, s. 3). Delstrekningen Skaret-Høgekastet fikk ingen innsigelser (Statens vegvesen, 2016, s. 3) og denne strekningen ble derfor regulert i en egen plan (Informant 2, 2020). Denne planen ble vedtatt i desember 2017 (Bane NOR, 2017b).



Figur 6. Myhren, G. (2014) Traséalternativene som ble konsekvensutredet for E16. I: Myhren, G. (2014). Innsigelsesbefaring 28.02.2014 E16 Skaret-Hønefoss, s. 5.

Tabell 3. Innsigelsler (Statens vegvesen, 2013). (egen tabell)

Statlig aktør	Innhold i innsigelsen
Fylkesmannen i Buskerud (miljøavdelingen og landbruks- og næringsavdelingen)	Kritisk til at prosjektet kommer i konflikt med verneområder, naturmangfold, kulturlandskap, og dyrka mark. Fylkesmannen er den eneste aktøren som trekker fram en videreutvikling av den eksisterende tofeltsvegen som et mulig alternativ til å bygge nytt. Statens vegvesen responderer at null-alternativet er med i konsekvensutredningen som en referansesituasjon og at tiltak for å forbedre tofeltsvegen ikke er med i konsekvensutredningen eller planprogrammet.
Norges vassdrags- og energidirektorat	Kritisk til konsekvensene for vassdragsmiljø og elvelandskap.
Riksantikvaren	Kritisk til konfliktene med kulturminner, -landskap og -miljø. Riksantikvaren påpeker at oppgradering av eksisterende E16 til firfelt-sveg med planskilte kryss er uakseptabelt.
Jernbaneverket	Påpeker at vegprosjektet bør innlemmes sammen med Ringeriksbanen i en felleskorridor og fremmer en innsigelse på grunn av dette.
Statens vegvesen	Statens vegvesen er kritisk til de store kostnadene på to av delstrekningene med lang tunnel. Kostnadene er knyttet til bygging, drift og vedlikehold.

Innkommne høringsuttalelser til planprogrammet for FRE16

Planprogrammet for reguleringsplanen for FRE16 var på høring høsten 2016. Det var Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom sin rolle som planmyndighet som tok beslutningen om at planprogrammet var godt nok til å sendes på høring. Planprogrammet fastsatte flere rammer for den videre planprosessen, som hvilke mål prosjektet skulle oppnå (Informant 5, 2020).

Tabell 4. Høringsuttalelser til planprogram (Bane NOR & Statens vegvesen, 2017). (egen tabell)

Statlig aktør	Innhold i innsigelsen
Miljødirektoratet	Miljødirektoratet uttaler at planprogrammet må utdypes innen temaene klima og klimatilpassning, vannmiljø, massehåndtering, støy og luftforurensing, naturmangfold, landskap og friluftsliv. Direktoratet henviser til et tidligere brev til Klima- og miljødepartementet der de har skrevet at «det vil medføre store negative konsekvenser for kulturlandskap og naturmangfold av nasjonal og internasjonal verdi å bygge ut E16 gjennom de sentrale delene av Røysenhalvøya og Nordre Tyrifjordenvåtmarks-system». Miljødirektoratet påpeker at samfunnsmålene for ny E16 og Ringeriksbanen motsier hverandre og at nullvekstmålet bør innlemmes i planen.
Fylkesmannen i Buskerud	Fylkesmannen i Buskerud minner om nasjonale mål og internasjonale forpliktelser om å redusere klimagassutslippene. Det påpekes også at det er viktig å følge opp nasjonale føringer om at vekst i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Fylkesmannen tar også opp konkurranseforholdet mellom veg og bane.

Mattilsynet	Mattilsynet er opptatt av føre-var-prinsippet tilknyttet Tyrifjorden og påpeker viktigheten kartlegging av drikkevann. De forutsetter at forslagsstillerne vurderer og inkluderer fare for forurensing av drikkevann.
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpeker behovet for arealer og mellomlagring av masseuttak som følge av tunnel. Fylkesmannen belyser også problematikken knyttet til bygging av både veg og jernbane i lys av de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging og nasjonale mål for reduksjon av utslipp av klimagasser. Det påpekes at å bygge jernbane også kan medføre økt bilbruk. Dette rettes mot hvorvidt boliglokaliseringer som følge av vekst kan medføre en videre bilbasert utvikling som er i strid med føringene, samt at motorvegen vil medføre økt trafikk inn til Oslo. Fylkesmannen mener prosjektet bør unngå inngrep og trekker fram de verdifulle jordbruks-, friluftsliv-, og naturområdene og kulturlandskapet.
Norges vassdrags- og energidirektorat	Norges vassdrags- og energidirektorat belyser at verdiene tilknyttet vassdrag er fragmenterte i planen ved at de er lagt til kategoriene landskap, naturverdier og nærmiljø og friluftsliv. Dette svekker inntrykket av hvor viktige verdiene er. Det påpeker også at det burde vært utredet «et alternativ med utbedring av eksisterende vei og en bane som går i egen trasé». De vektlegger også verdien til Storelva som Ramsar-område og minner om de store masseoverskuddene prosjektet vil føre til.

Statens vegvesen	Statens vegvesen trekker fram at formålet med planarbeidet er å utvide pendlerområdet til Oslo. Statens vegvesen tar også opp mangler i planprogrammet tilknyttet massevolum, uttaks- og deponeringssted, der planprogrammet viser til at dette skal håndteres i egne reguleringsplaner. Statens vegvesen viser til at det er viktig å belyse konsekvensen av og hensynet til trafiksikkerhet, fremkommelighet og tilgjengelighet, og hvilke avbøtende tiltak som skal iverksettes. Det mener også at det må tas hensyn til trafiksituasjon på eksisterende E16 fordi det skal bygges ny firefelts veg på E16 mellom Bjørum og Skaret uavhengig av FRE16.
------------------	---

Innkome høningsuttalelser til reguleringsplanen for FRE16

Tabell 5. Høningsuttalelser til reguleringsplan (egen tabell)

Statlig aktør	Innhold i innsigelsen
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener planen ikke sikrer godt nok hensyn til jordvern, samfunnsikkerhet, miljø og natur, og er også kritisk til de store arealene som er satt av til permamant masselagring. Påpeker hensynet til Tyrifjorden som vernet vassdrag.
Fylkesmannen i Buskerud	Fylkesmannen i Buskerud vurderer at planen er i strid med nasjonal miljøpolitikk. Anbefaler at kryssingen av Mælingen gjøres med lang bru fremfor bru og fylling, og liten utfylling for stasjonen på Sundvollen, ingen kryss på Helgelandsmoen.

Norges vassdrags- og energidirektorat	Norges vassdrags- og energidirektorat mener det er uheldig at man gikk direkte til reguleringsplan utenom en kommunedelplan, og at det er flere elementer ved planen er i strid med nasjonale og regionale interesser. For kryssingen over Mælingen vil de i likhet med fylkesmannen i Buskerud ha lang bru, de ønsker den minste utfyllingen på Sundvollen og på Elstangen, detaljregulering for massehåndtering på Krokskogen, nærmere vurderinger og utredninger om tiltak for å hindre kvikkleireskred og en mer detaljert ROS-analyse, i tillegg til at flere elementer skal sikres gjennom bruk av rekkefølgekrav, planbestemmelsene og hensynssoner.
Landbruksdirektoratet	Landbruksdirektoratet er bekymret for beslagleggingen av dyrkbar jord og mener at hensynet til dyrka mark må vektlegges uavhengig av hvilket alternativ som velges, og støtter også oppunder fylkesmennenes innspill om jordvern.
Direktoratet for mineralforvaltning	Direktoratet påpeker at uttak av mineraler må brukes slik det er mest hensiktsmessig med tanke på egenskapene til de aktuelle mineralene.
Mattilsynet	Mattilsynet minner om viktigheten av drikkevannskilder og forventer at Bane NOR kartlegger drikkevannskildene i området og vurderer konsekvensene utbyggingen kan ha for disse, samt iverksettelse av eventuelle tiltak.

Disse tre tabellene gir oss et inntrykk av hvilke aktører hvis interesseområder berøres av utbyggingen av FRE16 og hvordan deres innstilling til utbyggingen har vært. Det er tydelig at det er Klima- og miljødepartementet (ved Fylkesmennene i Buskerud og Oslo og Akershus, Miljødirektoratet og Riksantikvaren), Olje- og energidepartementet

(ved Norges vassdrags- og energidirektorat), Nærings- og fiskeridepartementet (ved Direktoratet for mineralforvaltning) og Landbruks- og matdepartementet (ved Landbruksdirektoratet og Mattilsynet) som her er utgjør de involverte aktørene. De fleste av disse stiller seg også kritiske til utbyggingen. Direktoratet for mineralforvaltning og Mattilsynet er ikke direkte kritiske til utbyggingen, men har interesser i hvordan løsmassene forvaltes og hvordan drikkevannet blir ivaretatt. I tillegg er Statens vegvesen og Jernbaneverket (dagens Bane NOR) berørte, men i FRE16 er det disse som utgjør forslagsstillerne.

En interessant observasjon er at Fylkesmannen i Buskerud påpeker at nullalternativet er et reelt alternativ. Dette var ellers kun med som et referansealternativ i konsekvensutredningen og planprogrammet. En kan stille spørsmål om at dette egentlig er i tråd med god praksis for konsekvensutredninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sier om konsekvensutredninger at «behandlingen av saker etter bestemmelsen skal bidra til at virkningene for miljø og samfunn blir belyst og tatt hensyn til når et tiltak planlegges og når det skal tas stilling til om tiltaket skal gjennomføres» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020d). Dette handler om *hvorvidt* tiltaket skal gjennomføres, ikke i hvilken *form* tiltaket skal gjennomføres.

Slik vi ser det, er det svært få aktører som er kritiske til utbyggingen som helhet. Kritikken har gått på hvor den bør ligge, løsninger på ulike problemer, samt om det burde være en felleskorridor for E16 og Ringeriksbanen. Dette mener vi illustrerer at den institusjonelle rammen i noe grad har påvirket aktørenes handlingsrom, der kritikk mot prosjektet strider med føringene som er satt i Nasjonal transportplan.

Flere aktører trekker også fram paradokset knyttet til å bygge ut både jernbane og veg samtidig, i tillegg til at utbyggingen potensielt kan føre til økt bil bruk i strid med nasjonale føringene og prosjektets formål. Dette illustrerer at forslagsstillerne var kjent med denne problematikken allerede på et tidlig tidspunkt i reguleringsplanprosessen.

4.3 Avveininger og prosessuelle vendepunkter

I dette kapittelet vil vi legge fram vurderingene som er gjort i forbindelse med hvorvidt Ringeriksbanen skal gå over Åsa eller Kroksund, føringene lagt i konseptvalgutredningen og oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet, og hvilke verdier anvalgte å ivareta i de ulike avveiningene mellom traséalternativene. Dette gir oss innblikk i hvilke verdier som har blitt ansett som viktige over andre. Oppdragsbrevet kan også gi oss et innblikk i hvilke mål og verdier den diskursive dimensjonen har fokusert på.

Ringeriksbanen over Åsa eller Kroksund

Myndighetene har siden begynnelsen av 2000-tallet vinglet mellom en Ringeriksbane over Åsa eller Kroksund. De to traséene har ulike kostnadsrammer, passasjergrunnlag og interessekonflikter, og vegen pendelen har svinget er en god indikasjon på hvilke hensyn man har ansett som viktige på ulike tidspunkt.

I 2002 vedtok Stortinget å legge Ringeriksbanen over Åsa (St.prp. nr. 66 (2001–2002)). Denne traséen ville i stor grad anlegges i tunnel og derfor ha liten innvirkning på naturmiljø, landskap og landbruk. Den var derimot 700 millioner kroner dyrere enn den alternative traséen over Kroksund, ikke koblet til kommunesenteret i Vik og hadde noen minutter lengre reisetid. Den var heller ikke i tråd med føringene om samordnet areal- og transportplanlegging. I helhet ville traséen over Åsa ha lavere samfunnsnytte enn alternativet. En trasé over Kroksund ville vært kortere, billigere og raskere, hatt større trafikkgrunnlag og gitt en bedre reiseopplevelse som følge av lavere tunnelandel. Denne løsningen ville også være mer i samsvar med føringene om samordnet areal- og transportplanlegging. Derimot ville den gi et stort overskudd av løsmasser, og gått gjennom et svært konfliktfylt område med store negative konsekvenser for miljø, naturressurser og kulturlandskap. Her ville traséen også være i konflikt med landbruksinteressene, kulturminner og naturmiljø.

Jernbaneverket anbefalte i sin innstilling at Ringeriksbanen skulle legges over Kroksund, «tross lokal motstand og klare interessekonflikter med verneinteresser» (St.prp. nr. 66 (2001–2002), avsnitt 8.2). De vurderte at hensynet til den

transportmessige samfunnsnyttene var viktigere enn hensynet til landbruk, natur og miljø. Samferdselsdepartementet vektla derimot disse hensynene mer, og fant på grunnlag av de store konsekvensene for omgivelsene at de ikke kunne anbefale traséen over Kroksund.

I 2007 ønsket derimot Transport- og kommunikasjonskomiteen på Stortinget ved Ap, Sp og SV at regjeringen skulle utrede Kroksundtraséen på nytt. Dette var fordi det uansett skulle utarbeides en konseptvalgutredning/kvalitetssikring av prosjektet på grunnlag av at «Åsaalternativet «hemmer» utviklingen av Hønefoss by» (Budsjettinnst. S. nr. 13 (2007–2008), s. 55) og at traséen i stor grad gikk i tunnel i et lite bebygde område. Mindretallet ved V, H, og KrF var mot en ny utredning, og mente på sin side det var viktig med en rask fremdrift av prosjektet på grunn av behovet for høyhastighetstog.

Som følge av ønske fra Stortinget om ny utredning, utarbeidet Jernbaneverket og Statens vegvesen mellom 2014 og 2016 fire delutredninger som skulle se på mulighetene for dobbeltspor og høyere hastighet enn det som så langt var utredet. Den første tok for seg mulighetene for felles trasé for Ringeriksbanen og E16, den andre valget mellom Åsa og Kroksund, den tredje ulike traséer fra Sandvika til Hønefoss (over Kroksund), og den fjerde avbøtende og kompenserende tiltak mellom Bymoene og Styggedalen i Hole.

I disse utredningene kom Statens vegvesen og Jernbaneverket fram til at traséen over Kroksund ville være mer gunstig enn alternativet over Åsa (Prop. 117 S (2014–2015), s. 4; Jernbaneverket, 2014, s. 7). Noe av grunnlaget for dette var at en felles trasé med veg og bane over Åsa ikke var mulig på grunn av krav til traséens kurvatur. I 2015 ble følgelig vedtaket fra 2002 opphevet. Samferdselsdepartementet mente at den videre planleggingen av Ringeriksbanen ikke burde bindes av tidligere Stortingsvedtak fordi det vanligvis er regjeringen som står for denne avgjørelsen og fordi dette ville bidratt til en hurtigere fremgang i planleggingen.

Her ser man hvordan myndighetene i to tiår tilsynelatende har stått mellom to interesser: enten en ivaretagelse av natur og miljø eller en ivaretagelse av samfunnsnyttene og transporthensynet, selv om traséen over Åsa heller ikke er uproblematisk for miljø og natur. Flere ganger har man hatt vedtak for traséen som har blitt oppløst eller satt til

side til fordel for nye utredninger og nye vedtak. Dette har gitt stor frustrasjon hos de lokale, som gjentatte ganger har ytret seg i lokalavisene og krevet at myndighetene snart vedtar en endelig reguleringsplan (Informant 2, 2020). Da man til slutt bestemte at traséen skulle gå over Kroksund, valgte man å legge den her på tross av god kjennskap til hvilke konsekvenser dette kunne ha for ikke-prissatte konsekvenser som landskap, friluftsliv, klima, miljø og naturomgivelsene (se under). I tillegg møtte denne traséen stor motstand i Hole kommune på grunn av konsekvenser for friluftsområder og matjord (Informant 2, 2020). Dog hadde man da hensynet til en felles trasé å ivareta, noe som gjorde at traséen over Åsa uansett ikke var aktuell.

På tross av at traséen over Kroksund utvilsomt bidrar til store negative konsekvenser, er det ikke nødvendigvis slik at en utbygging over Åsa hadde vært å foretrekke. Traséen over Kroksund kan trolig i større grad bidra til å redusere bilisme enn traséen over Åsa. Dessuten ville byggingen av en lang tunnel som den over Åsa medført store CO₂-utslipp i anleggsperioden. I forbindelse med tunnelen ville man også fått store steinmasser som måtte ha blitt lagret, som igjen ville medført konsekvenser for natur og miljø.

Konseptvalgutredning

Konseptvalgutredningen Jernbaneverket utarbeidet i 2008 la fram ti ulike konsepter for ny veg og bane til Hønefoss (Jernbaneverket, 2008). Disse konseptene er så vurdert opp mot blant annet prosjektets mål for miljø, reisetid og trafikkikkerhet som grunnlag for en siling. Av de 10 ble seks vurdert til å bidra til måloppnåelse. Av disse seks anbefalte Jernbaneverket videre planlegging av alternativet som inkluderte planlegging av Ringeriksbanen over Åsa/Kroksund, firefelts E16 mellom Sandvika og Hønefoss, og kapasitetsøkende tiltak for godstransporten.

Denne utredningen var ikke en del av den lovregulerte planprosessen, og krav til medvirkning og lignende eller plan- og bygningslovens gjorde seg derfor ikke gjeldende

her. Ordningen med konseptvalgutredningen har derfor blitt kritisert for å legge store føringer for et prosjekt og dets planprosess (Lund-Iversen, 2017; Lund-Iversen, 2019), uten at offentligheten har rett til å komme med sine synspunkt. Etter en konseptvalgutredning skjer det også ofte at man hopper over kommunedelplanen av en planprosess, slik at man går direkte fra konseptvalgutredning til reguleringsplan. Dette ble gjort i planprosessen for FRE16.

Oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet

På høsten 2015 sendte Samferdselsdepartementet det offisielle oppdragsbrevet til daværende Jernbaneverket og Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet, 2015). Her ba det etatene igangsette den offisielle reguleringsplanprosessen av en statlig plan for E16 og Ringeriksbanen som et fellesprosjekt uten å først gå om en kommunedelplan.

I sin bestillingsatte departementet oppvise føringer som la rammer for planarbeidet; planarbeidet skulle ta utgangspunkt i en kryssing over Kroksund og det skulle utarbeides en nærmere utredning over de tre traséalternativene over Busund, Monserud og Helgelandsmoen. Disse føringene har vært styrende for utvikling av reguleringsplanen, og bygger på de tre første av de fire delutredningene Jernbaneverket og Statens Vegvesen utarbeidet.

Gjennom vårt intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom det fram at disse gjorde at diskusjonen av visse konflikter og temaer ble utelatt fra arbeidet med reguleringsplanen (Informant 5, 2020). For eksempel har reguleringsplanarbeidet tatt for seg trasévalg over Kroksund og videre mot Styggedalen, og ikke diskutert hvorvidt man skulle bygge i det hele tatt. Dette følger av brevet; oppdraget var å regulere, ikke å vurdere. Derfor kan vi ikke spore en vurdering av og en diskusjon om de overordnede miljøkonsekvensene av FRE16 i reguleringsplanen. Det vi derimot kan undersøke, er hvilket hensyn av vekst og vern som er blitt ivaretatt i avgjørelsene mellom traséalternativene.

Ikke-prissatte konsekvenser av trasévalg

I dette delkapittelet vil vi legge fram hvilke konsekvenser de ulike traséalternativene mellom Sandvika og Hønefoss kan gi, og hva som ble vektlagt da avveiningene mellom disse ble gjort. Dette vil bidra til at vi kan danne oss et bilde av hvilke hensyn som har blitt prioritert, og hvilke som ikke har blitt det.

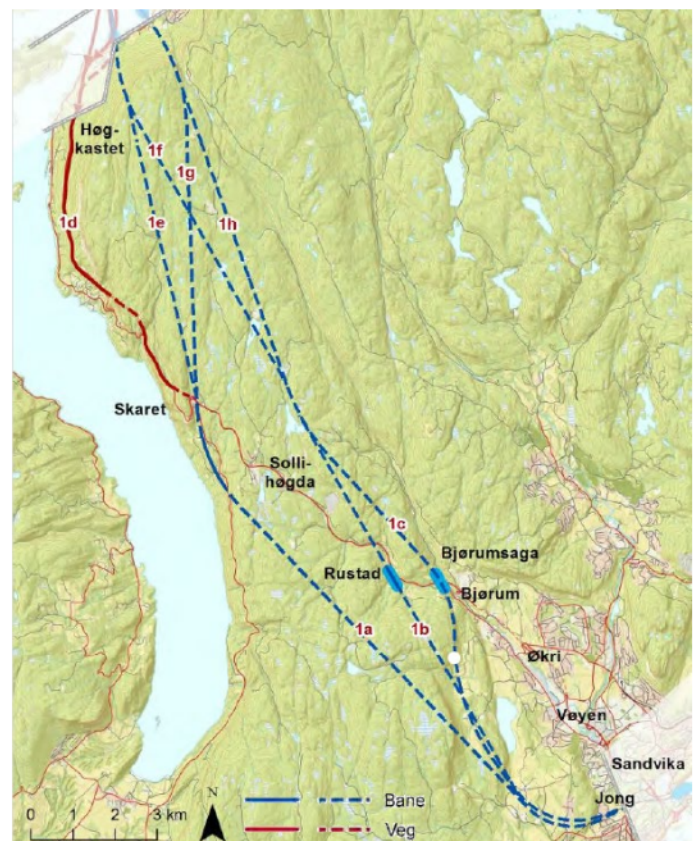
Trasévalg Sandvika-Hønefoss

Delutredning 3 legger fram tre ulike traséalternativer for strekningen fram til Sollihøgda. De østlige alternativene 1b og 1c innebærer en daglinje som kan betjene en stasjon på Avtjerna, dersom Bærum kommune legger opp til utvikling her. Det vestlige alternativet om Skaret har også en dagsone, men her vil det ikke legges til rette for stasjon. Fra Sollihøgda til Sundvollen legges det fram fire ulike alternativer (Jernbaneverket, 2016, s. 20).

Uavhengig av hvilket alternativ man velger vil denne delstrekningen gå for det meste i tunnel, og derfor medføre store mengder steinmasser. Noe av dette vil brukes på strekningen nord for Sundvollen der det er underskudd på stein, mens noe vil lagres i en ressursbank på Avtjerna, brukes til terrengregulering eller til masselagring (Bane NOR, 2019, s. 83).

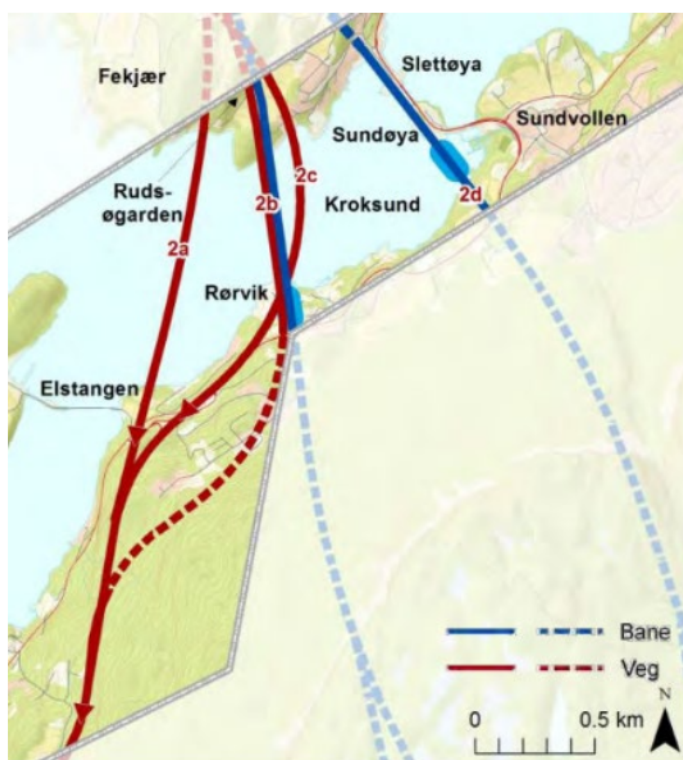
Kostnadmessig er den vestlige linja den dyreste, mens den midtre er den billigste. Denne linja er også den som har kortest kjøretid. Det er derfor denne som anbefales som grunnlag for videre planlegging (Jernbaneverket, 2015, s. 61).

For strekningen fra Sundvollen til Hønefoss ble det vurdert flere alternative løsninger for felles trasé: to løsninger som var videreført fra Statens vegvesen kommunedelplan for E16, den såkalte Busundlinja/vestre linje og Norderhovlinja/østre linje, pluss en trasé over Steinssletta. Traséen over Steinssletta ble vurdert som for inngripende med tanke på kulturlandskap og dyrka mark, og ble i delutredning 1 anbefalt å ikke tas med videre (Jernbaneverket, 2014, s. 24). Av Busundlinja og Norderhovlinja kommer ikke denne rapporten med noen klar anbefaling.



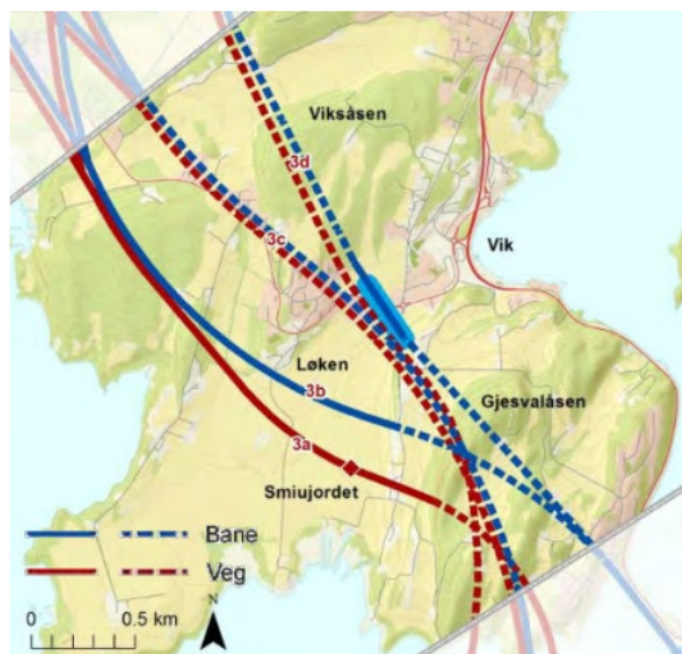
Figur 7 Jernbaneverket (2015). Alternative traséer på strekningen Sandvika-Kroksund. I: Jernbaneverket, (2015). Ringeriksbanen og E16 Skaret - Hønefoss Silingsrapport, s. 20.

Kryssingen over sundet mellom Sundvollen og Kroksund belyses i delutredning 3 (Jernbaneverket, 2015, s. 140). Her vurderes en felles bro fra Rørvik og en jernbanebru fra Sundvollen med en vegbru fra enten Elstangen eller Rørvik. Jernbaneverket og Statens vegvesen vurderer her at en jernbanebru fra Sundvollen med tilhørende togstasjon legger mer til rette for tettstedsutvikling og at denne vil være billigere enn en bro fra Rørvik (Jernbaneverket, 2015, s. 140). En bro på Sundvollen vil derimot gi negative konsekvenser på vanngjennomstrømming og kulturmiljøet. Likevel anbefaler Statens vegvesen og Jernbaneverket her en delt løsning med vegbro fra mellom Rørvik og Elstangen og en jernbanebro fra Sundvollen som løsning for videre planlegging.



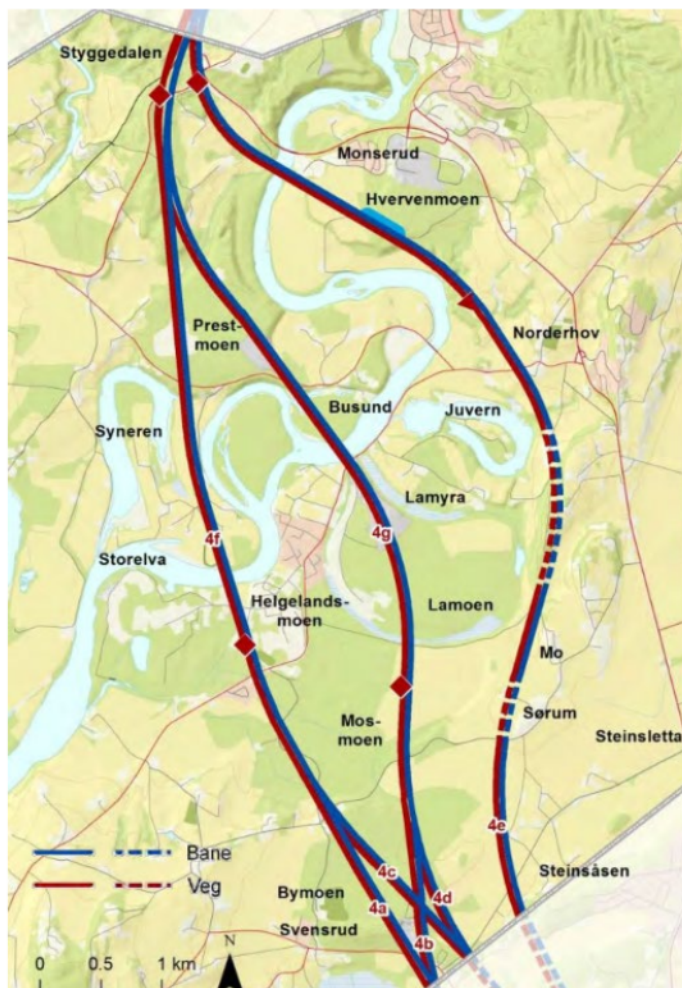
Figur 8. Jernbaneverket (2015). Alternative traséer på for kryssingen av Kroksund. I: Jernbaneverket, (2015). Ringeriksbanen og E16 Skaret - Hønefoss Silingsrapport, s. 21.

For traséen mellom Kroksund og Bymoen er alternativene veg og bane i dag eller tunnel. Kostnadene for å legge veg og bane i tunnel er estimert til henholdsvis 900 og 300 millioner kroner mer enn dersom disse går i dagen (Jernbaneverket, 2015, s. 143). Utredningen av ikke-prissatte konsekvenser er i stor grad knyttet til hensynet til matjord, kulturlandskap og landskapsbilde, natur- og biologisk mangfold, og friluftssinteresser og nærmiljø. I planbeskrivelsen trekkes det for eksempel fram at en trasé med veg i dagen vil ha store negative konsekvenser for landbruksinteressene (Bane NOR, 2019, s. 20). Utredningen trekker fram at avbøtende tiltak som en løsning i tunnel «kan ta bort tilnærmet alle negative miljøkonsekvenser» (Jernbaneverket, 2015, s. 144). Det anbefales derfor at tunnel fra Vik til Bymoen legges til grunn for videre planlegging, på tross av at dette vil bidra til høyere driftskostnader (Bane NOR, 2019, s. 20).



Figur 9. Jernbaneverket (2015). Alternative traséer på strekningen Kroksund-Bymoen. I: Jernbaneverket, (2015). Ringeriksbanen og E16 Skaret - Hønefoss Silingsrapport, s. 22.

Mellom Bymoien og Styggedalen legges det fram 3 ulike alternativer. Disse krysser Storelva på ulike steder, og vil derfor omtales som Helgelandsmolinja (vest), Busundlinja (midtre) og Monserudlinja (øst). Både Monserudlinja og Helgelandsmolinja har negative konsekvenser for landskapsbildet, henholdsvis med tanke på landskapet på Steinssletta og rundt Storelva, og høye fyllinger som vil bryte opp og ligge som barrierer i landskapet (Jernbaneverket, 2015, s. 145). Området rundt Storelva er en sterkt truet naturtype og er et viktig område for fugl, i tillegg til at våtmarken både er en del av et naturreservat og har status som viktige våtmarksområder etter Ramsar-konvensjonen.

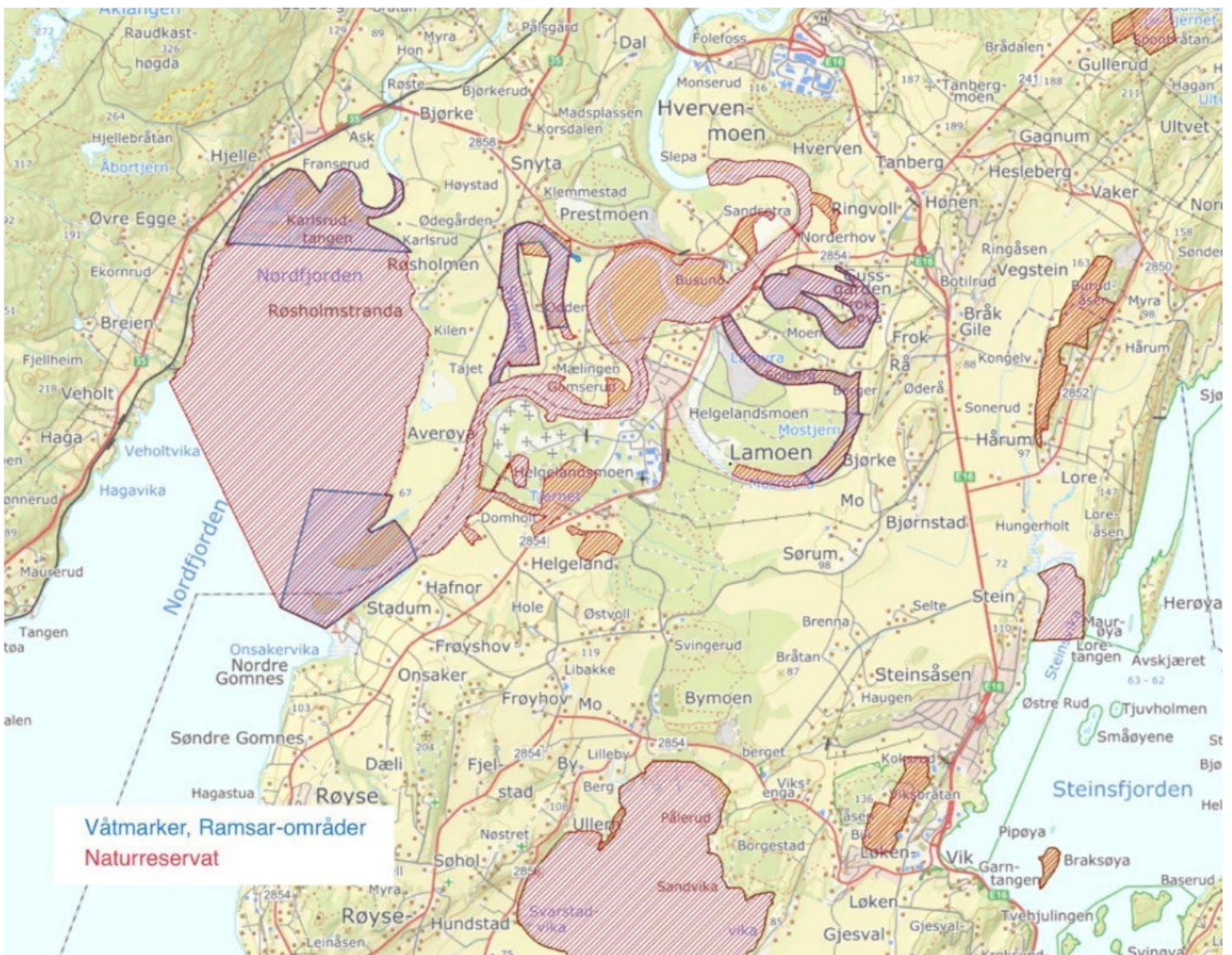


Figur 10. Jernbaneverket (2015). Alternative traséer på strekningen Bymoien-Styggedalen. I: Jernbaneverket, (2015). Ringeriksbanen og E16 Skaret - Hønefoss Silingsrapport, s. 23.

Alle de tre traséene bidrar negativt til naturmiljøet. Monserudlinja kommer best ut da denne ligger i randsonen av våtmarksområdet, mens Helgelandsmolinja og Busundlinja krysser det tvers gjennom. Busundlinja vil gå på en lang bru med påler over våtmarksområdet, mens Helgelandsmolinja vil gå over dyrka mark i nærheten av verneområder. Denne krysser også en leskog som ivaretar jordbrukslandskapet på begge sider av skogen, i tillegg til å ha verdi som friluftsområde.

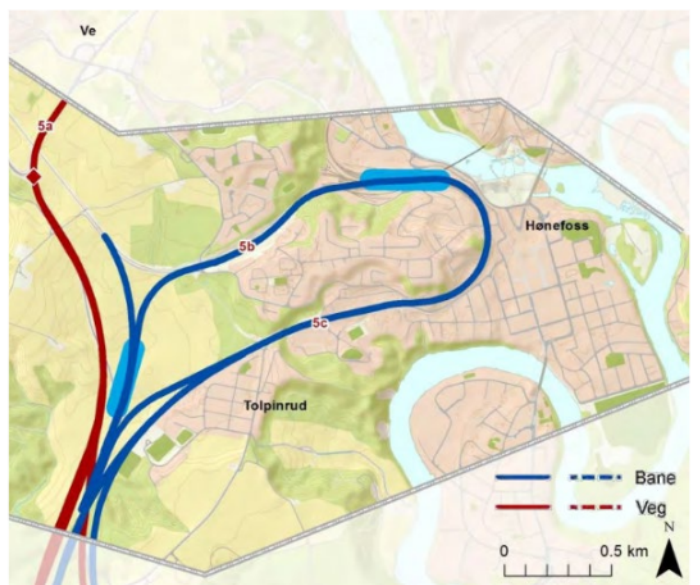
Rapporter legger fram at Helgelandsmolinja er et noe bedre alternativ enn Busundlinja på grunn av potensialet for avbøtende tiltak (Bane NOR, 2019, s. 20). Denne traséen er også den som har minst innvirkning på kulturmiljø (Jernbaneverket, 2015, s. 146). Innenfor naturressurser er Monserudlinja det dårligste alternativet. På grunn av løsmasser og vernestatus er det mindre naturmiljøverdier der de to vestlige alternativene ligger. Hva gjelder friluftsliv og nærmiljø er Helgelandsmolinja den som er mest konfliktfylt på grunn av kryssing av flere friluftsområder.

Kostnadmessig er Monserudlinja det dyreste og Helgelandsmolinja det billigste alternativet. På tross av negative konsekvenser for landskapsbilde, naturmiljø, dyrka mark, friluftsliv og nærmiljø er det den sistnevnte som i utredningen anbefales som videre grunnlag for planleggingen (Jernbaneverket, 2015, s. 147). Jernbaneverket og Statens vegvesen påpeker i silingsrapporten at av interessekonfliktene som vurderes er det konflikten med deltaområdet som er den avgjørende for valget mellom alternativene (Jernbaneverket, 2015, s. 145). Slik det fremstår av vurderingene ser valget ut som et valg mellom tre onder, der ingen av dem vil gi spesielt heldige utslag for de ikke-prissatte konsekvensene.



Figur 11. Verneområder på strekningen Krosund -Styggedalen (Miljøstatus.no)

Den siste delstrekningen går fra Styggedalen sørvest for sentrum til Hønefoss sentrum og stasjon. Her er det kun ett alternativ for veg, som vil ligge litt vest for dagens linje. Med tanke på jernbane har det gjennom planarbeidet vært diskutert om man skulle anlegge en ny stasjon vest for sentrum for å korte ned reisetiden til Bergensbanen ytterligere. stasjon vest for sentrum for å korte ned reisetiden til Bergensbanen ytterligere. Fra Ringerike kommune sin side var dette ikke ønsket fordi det ville flyttet tyngdepunktet bort fra dagens stasjon og bort fra sentrum (Informant 3, 2020). For byutvikling ville dette ikke vært et godt alternativ. Togene som kjører om Hønefoss vil følge dagens trasé, med en utvikling av eksisterende Hønefoss stasjon.



Figur 12 Jernbaneverket (2015). Alternative traséer på strekningen Styggedalen-Hønefoss. I: Jernbaneverket, (2015). Ringeriksbanen og E16 Skaret - Hønefoss Silingsrapport, s. 24.

På bakgrunn av den gjennomgatte empirien vil vi særlig trekke fram fire funn. For det første har det ikke vært, slik vi har sett det, noen statlige aktører som har vært fullstendig mot utbyggingen. Det har vært påpekt hvordan man kan gjennomføre utbyggingen og hvorvidt man kan utbedre den eksisterende vegen i stedet for å utvide den, men det er ingen som har fremmet et syn der de i helhet har vurdert at miljøhensynet står sterkere enn hensynet til vekst.

Det andre vi vil trekke fram er at dette også er tilfelle i den diskursive dimensjonen. Både de planfaglige føringene og oppdragsbrevet har høyt fokus på verdiskapning, flere arbeidsplasser, og regionforstørring. Dog er det omtalt flere steder at man må ivareta de ikke-prissatte konsekvensene, men det er også påpekt at dette må sees i sammenheng med samfunnets behov ellers.

For det tredje er det interessant at det i høringsuttalelsene og i innsigelsene er trukket fram at utbyggingen potensielt kan føre til økte utslipp og økt trafikk. Dette er i strid med prosjektets mål å redusere bilbruk og senke utslippene, men så langt vi har kunnet se er ikke dette en realitet som er formidlet videre i planarbeidet.

Kapittel 5: Diskusjon og refleksjon

5.1 Under-forsknings spørsmål 1

Hvordan får hegemoniske og mot-hegemoniske aktører gjennomslag for sine interesser i reguleringsplanen gjennom bruk og ikke-bruk av kunnskap?

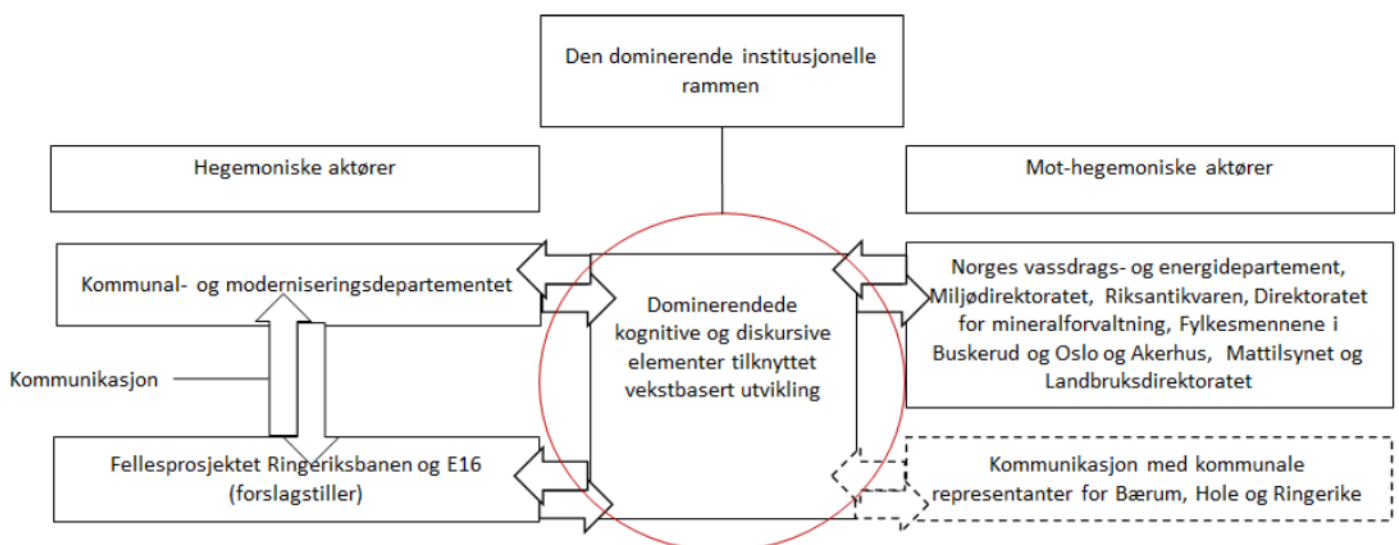
For å besvare forskningsspørsmål 1 vil vi dele diskusjonen i to. Den første delen vil vise til det teoretiske grunnlaget, der vi diskuterer om en strategisk relasjonell tilnærming kan brukes for å forklare relasjonene mellom de involverte aktørene og plansystemet som struktur i planprosessen forut reguleringsvedtaket om FRE16. Den andre delen vil ta for seg hvordan forslagsstiller strategisk og selektivt tar i bruk kunnskap for å få gjennomslag for planen.

Ringeriksbanen og E16 sett i et strategisk relasjonelt institusjonelt lys

FRE16 er et prosjekt som berører mange ulike verdier, og som har bidratt til mange debattinnlegg og sterke følelser. Til syvende og sist er det derimot vekstinteressene som har gått seirende ut av planprosessen.

Modellen under (figur 13) illustrerer samspillet mellom hegemoniske og mot-hegemoniske aktører i den institusjonelle rammen. Gjennom innholdsanalysen av relevante dokumenter har vi trukket fram de statlige aktørene som har interesser i å påvirke planprosessen. Hvis statens strategiske og selektive handlinger har formet en institusjon basert på en kapitalistisk tankegang kan det tenkes at kunnskap som motstrider dette ikke blir vektlagt. I samsvar med kapitalistisk teori og diskursive elementer i de statlige føringene kan vi påstå at den institusjonelle rammen bygger på vekstbasert utvikling. De aktørene som fremmer interesser og verdier som bygger på vekst vil være mer prioritert i en institusjonell ramme basert på et kapitalistisk system, og vil dermed ha en annen maktbasis enn andre aktører. Ved å ta utgangspunkt i innsigelser, høringsuttalelser og den diskursive dimensjonen har vi dannet oss et bilde av hvilke aktører som fremstår som hegemoniske og mot-hegemoniske.

Både Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Mattilsynet, Fylkesmennene i de berørte fylkene, Riksantikvaren, Miljødirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning har kritiske uttalelser til de delene av utbyggingen som berører deres ansvarsområder. Disse aktørene representerer interesser som kommer i konflikt



Figur 13. Egen fremstilling av de hegemoniske og de mot-hegemoniske aktørene i FRE16

med aktørene som fremmer utbyggingen, og kan anses som mot-hegemoniske. Kommunal- og moderniseringsdepartementet som planmyndighet, Samferdselsdepartementet som sektordepartement og oppdragsgiver, og Bane NOR og Statens Vegvesen som forslagsstillere forstås som hegemoniske ved at de representerer utbyggingsinteressene.

De mot-hegemoniske aktørene som skal ivareta hensynet til natur, miljø, arts mangfold og landbruk forsøker gjennom medvirkningsarenaene å trekke planforslaget i en retning som i større grad ivaretar deres interesser. Derimot er det slik at aktørene som ivaretar hensynet til vekst og utvikling synes å ha en tyngre stemme. Staten som institusjon består av strukturer og aktører som ivaretar disse hensynene. Innholdet i den diskursive dimensjonen i form av verdier, mål og prinsipper som er styrende peker alle på verdiskapning, regionforstørring, og utvikling. Som følge av dette er det dermed aktørene som representerer disse verdiene som fra start prioriteres som følge av staten strategiske selektivitet. Dermed blir det utfordrende for de mot-hegemoniske aktørene å få stor nok plass til å tilsidesette disse aktørene og endre den diskursive dimensjonen.

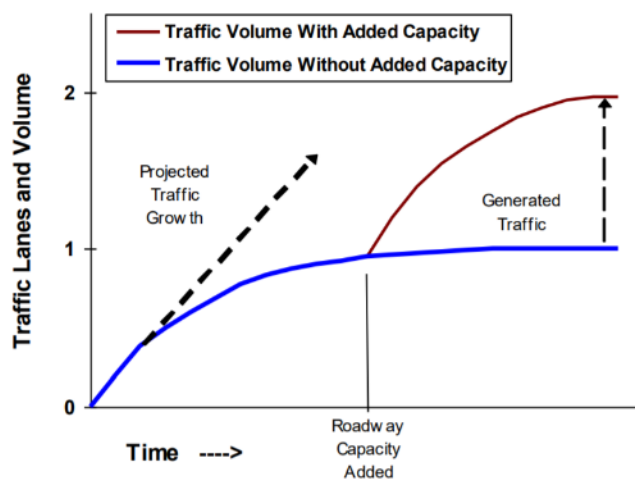
Det er interessant å se hvordan hensynene man har ønsket å ivareta i FRE16 har endret seg over tid. Dette kan tyde på at det har skjedd endringer i den institusjonelle rammen, kanskje spesielt innenfor den diskursive dimensjonen. Hvilke hensyn man ilegger mest vekt og hvilke grunnleggende prinsipper man planlegger etter, avhenger av hvilke som tar plass i denne dimensjonen. Vi kan altså si at vi i dag har en diskursiv dimensjon som vektlegger vekst og utvikling, at det er aktører som Samferdselsdepartementet og forslagsstillerne som har interesse av å opprettholde den institusjonelle rammen slik den er i dag. Klima- og miljødepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat er blant aktørene som er mot-hegemoniske, og som vil nytte av å endre den institusjonelle rammen i retning av deres interesser.

Bruk av kunnskap

De hegemoniske aktørene får gjennomslag for sine interesser i kraft av den institusjonelle rammen og dens strategiske selektivitet. Dermed får de mye gjennomslag «gratis» fordi strukturen ligger til rette for dem. Derimot er de hegemoniske aktørene også selektive i hvilken kunnskap de lar komme fram i lyset. Vi har gjennom våre sammenligninger av forskning og plandokumentene sett at det er varierende bruk av kjent kunnskap i reguleringsplanen og i tidligere utredninger i forbindelse med planen. Prosessen fram til en vedtatt reguleringsplan har vært lang, og flere utredninger og vurderinger har blitt gjennomført. Her har det blitt sett på ikke-prissatte konsekvenser som landskap, friluftsliv og natur mangfold, men for eksempel er fenomenet induisert trafikk fullstendig utelatt.

Indusert trafikk er at en veg som er kø-utsatt (som E16 mellom Hønefoss og Sandvika tross alt er) ved økt kapasitet vil oppleve økt trafikk fram til den nye kapasitetsgrensen nås (Mattioli et al., 2020). Dette skjer som følge av flere tar bilen i bruk når kjørehastigheten øker som følge av økt kapasitet. Denne trafikken kalles induisert trafikk og beskrives som «en økning i total kjørelengde på grunn av forbedringer av vegbanen som øker kjøretøyets reise frekvens og reiselengden, men ekskluderer reiser som er flyttet fra andre tider og ruter» (Litman, 2019, s. 3).

How Road Capacity Expansion Generates Traffic



Figur 14. Modell over hvordan økt vegkapasitet genererer mer trafikk. I: Litman, T. (2019). *Generated Traffic and Induced Travel Implications for Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute.

Figuren over (figur 14) illustrerer induisert trafikk, og viser at trafikken øker fram til det utvikles kø. Her avtar vekstraten. Ved en kapasitetsøkning vil trafikken vokse fram til man på nytt oppnår kø. En trafikkprognose som tar utgangspunkt i en bratt vekstrate vil kunne si at man må øke kapasiteten for å imøtekomme trafikken og dermed ignorere at kurven over tid vil slake ut (Litman, 2019, s. 4).

Indusert trafikk har vært kjent i flere tiår og beskrives som «det store intellektuelle svarte hullet i byplanlegging» ved at det er noe flere planleggere anerkjenner, men velger å ikke handle etter (Speck, 2012, s. 80). På tross av dette er ikke induisert trafikk nevnt i noen utredninger eller plandokumenter i forbindelse med FRE16 så langt vi har kunnet se. Derimot peker flere av de berørte aktørene i høringsuttalelser og innsigelser på at prosjektet kan føre til økt trafikk og økte utslipp. Dette illustrerer at planmyndighetene må ha vært bevisste på at dette kunne tenkes å være en konsekvens av utbyggingen, men at de har valgt å ikke diskutere dette videre i plandokumentene.

En tidligere nevnt observasjon er at ingen av de statlige aktørene uttrykker at det ikke burde bygges ut i det hele tatt. Utredninger av nullalternativet i rapporten Klimabudsjett for infrastruktur og transport (Bane NOR, 2018a, s. 19) viser til kun mindre forskjeller i trafikkvolum. Dette støtter opp under at det ser ut til at det har vært en neglisjering av induisert trafikk i beregningene som reguleringsvedtaket baserer seg på

Dersom dette konseptet hadde inngått i

utredningene, hadde det svekket argumentet for at utbedringen av vegen vil redusere køen i et langtidsperspektiv. En utbygging av en ny vegtrasé vil utvilsomt bidra til å redusere køproblemer i en periode, da den eksisterende vegen er kjent for sine køproblemer, særlig i hyttetraffikkammenheng. Det som er viktig å påpeke i forbindelse med induisert trafikk, er at vegen gradvis vil fylles igjen med flere kjøretøy slik at det etter en viss tid igjen vil oppstå kø. Et poeng som kan trekkes fram er at induisert trafikk som kommer av FRE16 kan skape køproblemer «nedstrøms» på veger i sentrale deler av Osloområdet, selv om den nye vegen ikke umiddelbart er kø-utsatt. Ved at det kommer mer trafikk på hovedvegnettet og andre veger i Osloregionen kan dette for eksempel ha konsekvenser for det belastede vegsystemet i Sandvika og rushtidstrafikken mellom Bærum og Oslo. Samtidig ser vi at utelatelse av kunnskap er en trend i samfunnet, der myndigheter unnlater å inkludere kunnskap som kan svekke argumentene for et tiltak.

Utelatelse av kunnskap om induisert trafikk kan være et tegn på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og forslagsstillerne opptrer slik Flyvbjerg (2002) beskriver, gjennom at de har makt til å strategisk bestemme hvilken kunnskap som kommer fram i lyset. Vi har også sett at i flere avveininger mellom miljø og vekst er det hensynet til vekst som kommer sterkest ut. Dette ser vi blant annet i avgjørelsen om å bygge FRE16 i utgangspunktet, de mange omveiene prosessen har vært innom underveis og de enkelte trasévalgene som er beskrevet i planbeskrivelsen.

Tabell 6. Klimabudsjett for infrastruktur og transport. I: Bane NOR (2018a). Klimabudsjett for infrastruktur og transport

	Dagens situasjon	Nullalternativ (2024)	FRE16 (2024)	Nullalternativ (2044)	FRE16 (2044)
Biltrafikk, korte reiser [mill. KjtKm]	6 180	7 166	6 839	8 699	8 708
Biltrafikk, lange reiser [mill. KjtKm]	1 697	1 951	1 954	2 593	2 602
Biltrafikk, skolereiser [mill. KjtKm]	795	792	792	798	798
Biltrafikk t/f flyplass [mill. KjtKm]	831	895	893	1 028	1 030
Tunge kjøretøy [mill. KjtKm]	920	1 050	1 050	1 579	1 579
Busstransport [mill. Pkm]	2 219	2 254	2 190	2 261	2 216
Togtransport [mill. Pkm]	1 575	2 057	2 180	2 784	2 957

Er aktørene homogene?

På tross av at vi ser tydelige mot-hegemoniske trekk blant aktørene, er det ingen statlige aktører som viser at de er fullstendig mot utbyggingen. Dette er interessant i lys av Jessops teori om staten som strategisk selektiv av strategier, hvor vi i forbindelse med FRE16 kan påstå at tiltak som man tror fremmer vekst prioriteres. Her har vi departementer og etater hvis interesser er å hindre nedbygging av matjord, forringelse av vannkvalitet og økte utslipp, men som ikke stiller seg helhetlig negative til en utbygging som fører til nettopp det. Dette kan antyde at staten fremstår som mer enhetlig enn teorien skulle tilsi.

Dette kan ha flere forklaringer. For det første kan det tyde på en intern koordinering som ikke kan ses fra utsiden. For eksempel vil det ikke se positivt ut for regjeringen dersom enkeltdepartementer eller etater har meninger som er i strid med eller kritiske til statsministerens ønsker. Vi har også de tre mest tungtveiende departementene Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet i tillegg til Samferdselsdepartementet som alle må sies å ha posisjoner som gjør at de skulle vært positive til utbyggingen og vekst generelt. Disse kan tenkes å ha sterkere stemmer enn de mindre tunge departementene som Landbruks- og matdepartementet. Departementenes høringsuttalelser kan også være et tegn på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har instruert for eksempel Fylkesmennene til å ikke ha en for kritisk stemme i sine uttalelser, slik departementet ba etatene om å være tilbakeholdne med innsigelser i 2014 (Strand & Næss, 2017). Oppdraget fra Samferdselsdepartementet var tross alt å utarbeide en reguleringsplan for utbygging, ikke å vurdere hvorvidt man skulle bygge. Dette er derimot en videre diskusjon vi ikke vil ta i denne oppgaven.

For det andre kan dette fraværet av fullstendig mot-hegemoni være resultat av intern sensur eller disiplin. Mange av de ansatte i departementene og etatene er fagpersoner som ikke nødvendigvis har politiske syn i tråd med regjeringens. Departementene fungerer som de enkelte ministrenes sekretariat og kan ikke gå mot det som er politisk vedtatt. Dermed har ikke enkeltpersoner i departementene mulighet til å arbeide mot den rådende politikken på bakgrunn av sine faglige

overbevisninger. Dette viser også hvor mye makt de hegemoniske departementene kan tenkes å sitte med når de har mulighet til å sørge for at visse faglige elementer ikke blir en del av den offentlige debatten.

I lys av dette er det derimot viktig å huske på hvilken del av prosessen denne masteroppgaven tar for seg. Prosessen fram mot et reguleringsvedtak for FRE16 kan grovt sett sies å ha pågått siden Stortinget vedtok å bygge Ringeriksbanen i 1992. Siden da har man hatt flere vedtak i saken, uten at man på noe tidspunkt har satt spaden i jorda. Vår diskusjon om struktur og aktører tar derimot i all hovedsak for seg planprosessen i etterkant av 2015, da Samferdselsdepartementet bestilte den statlige reguleringsplanen fra Bane NOR og Statens vegvesen. Dette betyr at den delen av prosessen som vi har forholdt oss til har tatt utgangspunkt i føringene gitt av Samferdselsdepartementet i oppdragsbrevet (Samferdselsdepartementet, 2015). En diskusjon om utbyggingen som helhet har derfor ikke funnet sted i denne planprosessen og det har dermed ikke vært relevant for de mot-hegemoniske aktørene å kommentere akkurat dette.

Miljøhensyn i vekstbasert planlegging

Bruk og ikke-bruk av kunnskap kan etter våre undersøkelser rette seg noe mot forholdet mellom kunnskap som fremmer vekst og kunnskap som fremmer miljøhensyn. I utgangspunktet virker dette som to motsetninger, men virkeligheten er mer kompleks, særlig når natur- og miljøsektoren på mange måter har vokst ut som en del av vekstideologien og det kan argumenteres for at den støtter opp under vekstinteressene.

Jansen (1989) forklarer at natur- og miljøsektorens struktur var kjennetegnet ved at dens utforming var tilknyttet den dominerende posisjonen til organisasjoner som fremmet en vekst-med-vern-ideologi, fremfor en forankring i økologiske ideologier (s. 257; s. 261). Han viser til hvordan forholdet mellom statens struktur og aktører gjennom statlig politikk har blitt utformet som et resultat av at aktører handler i et gitt handlingsrom tilknyttet den politiske sektorers interne og eksterne struktur (Jansen, 1989, s. 247). Dette ser ut til å være i overensstemmelse med myndighetenes vekstagenda og mangelen på motsigelser av utbyggingen i utgangspunktet. Det er heller ingen

tvil at politiske ideologier vil konkurrere over kontrollen over planleggingen (Davoudi et al., 2020, s. 18).

Ideologien ser på det økonomiske markedssystemet som nødvendig og økonomisk vekst som avgjørende, men vekstpolitikken må imidlertid ta hensyn til andre interesser, særlig natur- og miljøinteresser. Dermed er hovedstrukturen i ideologiens handlingsmodell for den statlige politikken rettet mot de økonomiske vekstinteressene som genererende premisser og natur- og miljøverninteresser som testende og kontrollerende premisser (Jansen, 1989, s. 67). Det kan også spørres om Jansen overdriver natur- og miljøinteressenes styrke her. Om miljøinteressene kontrollerer vekstpolitikken ville det tenkes at de var hardere mot utbyggingen av samferdselsinfrastruktur, og i etter hva vi har sett i innsigelsene og høringene, fremstår det ikke slik.

De hegemoniske aktørene har fått dermed gjennomslag for sine interesser ved å unnlate å trekke fram kunnskap om konsekvenser som kunne ha ført til at planen ikke ville blitt vedtatt. Den institusjonelle rammen bidro til dette. De mot-hegemoniske aktørene har på sin side forsøkt å påvirke den institusjonelle rammen og dimensjonene til i større grad å ta hensyn til deres interesser. Selektiv bruk av kunnskap av de mot-hegemoniske aktørene har vi derimot ikke funnet tegn på.

Svar på under-forskningsspørsmål 1

Kunnskap om konsekvenser som kan svekke argumentasjonen for og legitimeringen av FRE16, har etter våre betraktninger blitt strategisk utelatt fra plangrunnlaget av myndighetene. Når vi vet at flere involverte etater belyste at prosjektet kan øke bilbruken, at indusert trafikk er et velkjent fenomen og at neglisjering av kunnskap er en trend vi har sett tidligere, har vi vanskelig for å se for oss at dette har skjedd ubevisst. Selv om vi ikke med full sikkerhet kan si at dette bidro til vedtaket av planen, mener vi at vi har et godt grunnlag til å påpeke at å inkludere disse virkningene ville ha medført at flere hadde stilt spørsmål rundt planens beslutningsgrunnlag og at legitimeringen av planen sannsynligvis ikke ville vært like sterkt som den er i dag. Når byggingen av jernbanen og vegen på flere områder bidrar til å minke oppnåelse av planens mål, kan vi ikke forstå hvordan det skulle ha styrket plangrunnlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Bane NOR og Statens vegvesen har her handlet i tråd med den diskursive dimensjonen i den institusjonelle rammen. Dette gjør at deres interesser ivaretas og at planen ble vedtatt med en god regulering for veg og bane. Man kan dermed si at planen og de hegemoniske aktørene får drahjelp fra den institusjonelle rammen, samtidig som de bidrar til å opprettholde den.

5.2 Under-forsknings spørsmål 2

Hvordan får hegemoniske og mot-hegemoniske aktører gjennomslag for sine interesser i reguleringsplanen gjennom bruk og ikke-bruk av kunnskap?

For å kunne besvare dette forsknings spørsmålet må vi undersøke argumentene som er brukt i FRE16, og hvorvidt effektene som trekkes fram støttes av forskning. Vi vil også diskutere hvorvidt disse konsekvensene er i overensstemmelse med de planfaglige føringene.

Ifølge Mattioli et al. (2020) finnes det fem ulike argumenter for å legitimere store og kostbare statlig finansierte samferdselsprosjekter. Av disse er tre relevante i legitimeringen av FRE16. Det første argumentet er at veg er løsningen på problemene knyttet til kø og sikkerhet som økt motorisering medfører. Det andre argumentet er at veger bygger oppunder regional utvikling og reduserer ulikheter mellom ulike steder ved å tilrettelegge for økonomisk vekst der infrastrukturen bygges. Det tredje argumentet er å bygge infrastruktur som følge av eller som vilkår for økonomisk vekst.

Mulige uønskede konsekvenser

Som følge av økt vegkapasitet

I tråd med Mattiolis første eksempel, trekker reguleringsplanen fram at vegen bygges ut som en løsning på kø-problemene som er der i dag, særlig over Sollihøgda; reguleringsplanen slår fast at ett av effektmålene for E16 er «mindre kø pga økt kapasitet» (Bane NOR, 2019, s. 9). Dette er dog en interessant påstand. Indusert trafikk, som beskrevet over, viser nemlig at man ikke nødvendigvis vil oppnå mindre kø på lang sikt som følge av økt kapasitet. Dermed har en kapasitetsøkning lite å si for å løse kø-problematikken og å bygge ut en veg for å løse problematikken koblet til økt motorisering blir et lite relevant argument for hvorfor myndighetene ønsker å bygge ut vegen. Flere vil dessuten kjøre denne vegen i stedet for andre veger. Det kan dermed hende at overføringen av trafikk fra den gamle vegen til den nye vil gjøre at trafikken flyter lettere på den gamle vegen, og at denne som følge av dette også vil oppleve indusert trafikk.

Myndighetenes tiltak virker i utgangspunktet logiske slik de argumenteres for og den jevne mannen på gata vil nok ikke kunne påstå at

regjeringens tiltak er målstridige. Derfor er det interessant at vi har forskning som tilsier nettopp det og som vi må kunne anta burde vært kjent, men som myndighetene ikke har tatt hensyn til.

Som følge av at man bygger ut E16, får ikke Ringeriksbanen et reelt konkurransefortrinn. Er det raskere å reise samme strekning med bil, vil man i stor grad fortsette å velge bil fremfor tog (Tennøy & Rynning, 2018, s. 4). Dette er også noe som påpekes i høringsuttalelsene for planprogrammet. I planbeskrivelsen for FRE16 nevner forslagsstillerne bompenger, parkeringsrestriksjoner, samt «køproblemer på vegsystemet i de samme kommunene» som virkemidler for å motvirke dette (Bane NOR, 2019, s. 151). Bane NOR viser her at de er klare over utfordringen knyttet til å øke kapasiteten på både veg og bane samtidig, uten at de nødvendigvis vier utfordringen nevneverdig plass i reguleringsplanen. Spørsmålet er om dette er nok til å motvirke den økte trafikken, og om myndighetene i det hele tatt vil være i stand til å innføre og deretter opprettholde bompenger som er høye nok.

Som følge av høyere hastighet

I tillegg til at modeller viser at vi generelt vil oppleve økt trafikk som følge av FRE16, viser også forskning at økt hastighet på vegene fører til økte utslipp (Strand et al., 2009). Dette kommer blant annet av at fartsnivået der utslippene er størst² økes i mengde når vegen utbedres. Utslippene også går opp som følge av økt transportmengde fordi den enkelte foretar flere og lengre turer, samt at flere går over fra kollektivtransport, gange og sykling til personbiltrafikk som en konsekvens av bedre forhold for bilreiser (Strand et al., 2009, s. 66).

Ved å ha lavere standarder på nye veger samt en lavere økning av vegkapasitet i storbyene, kan man investere mer i jernbane og buss. Dette vil være et bedre klimatiltak enn økt vegkapasitet og gi velferdsgevinster som færre skadde og drepte i trafikken (Strand et al., 2009, s. 88). Nyere forskning indikerer at hastigheten bør ligge rundt 80-90 km/t på motorveier, særlig tilknyttet ringveger og veger inn mot byer, dersom utslippene skal være minimale (European Environment Agency, 2019). Det er dermed ikke nødvendigvis slik at økt standard øker trafikksikkerheten og at høyere hastighet senker utslipp. Dog avhenger dette selvfølgelig av dagens veg; er den smal, svingete og uoversiktlig, vil også mindre utbedringer være til det bedre, sikkerhetsmessig.

2. Ifølge Strand et al. (2009) vil utslippene være størst ved en fart på mer enn 80 km/t.

Som følge av Intercity og regionforstørring

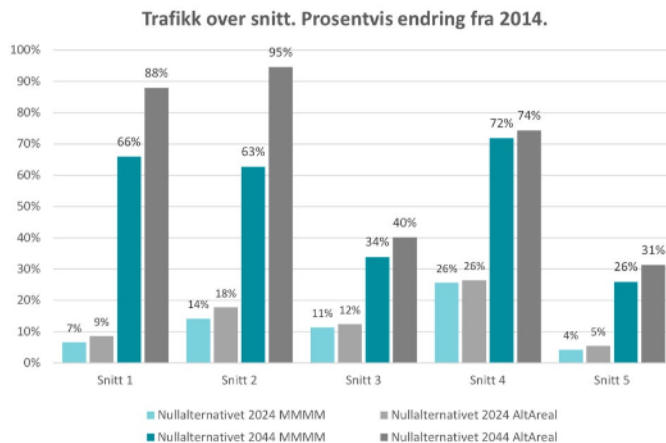
Ett av argumentene for FRE16 er at det vil binde regionene sammen til et felles bo- og arbeidsmarked og dermed bidra til vekst i regionene. En slik regionforstørring bidrar til høyere konkurranse om jobbene, valgmuligheter for bedriftene, og bedre grunnlag for spesialisering av arbeidskraften (Minken & Næss, 2014.) Dette er i tråd med Mattiolis andre argument om at utbygging av samferdselsinfrastruktur støtter opp under regional utvikling og samtidig utjevner ulikheter ved å forflytte mennesker og næring ut av byen og inn i regionene. Vår informant i Ringerike beskriver hvordan kommunen som følge av forventningene om FRE16 har bygget skoler, barnehager, pleiehjem, områderegulert for utvikling i Hønefoss sentrum, og gjort kommunen attraktiv for bedrifter. Informanten legger stor vekt på at de på denne måten har gjort seg «fortjent» til de store statlige investeringene og støtter opp under prosjektet, slik Samferdselsdepartementet i sitt oppdragsbrev forventer av de lokale myndighetene (Informant 3, 2020; Samferdselsdepartementet, 2015). Også i Hole har de forventninger om vekst når stasjonen bygges på Sundvollen. De har derimot ikke hatt mulighet til å utvikle i forkant av reguleringsvedtaket som følge av usikkerhet knyttet til arealbruk og vegløsninger (Informant 2, 2020). Forventningene om vekst gir dermed både muligheter og begrensninger, samt fremstår som en sentral del av den lokale legitimeringen av prosjektet. Som følge av dette er det relevant å se på om det er potensielle effekter av en slik regionforstørring som ikke er inkludert i planens kunnskapsgrunnlag, og som potensielt kan være uønsket.

FRE16 legges i stor grad fram som et klimavennlig prosjekt på grunn av Ringeriksbanen, og et av målene til Intercity er nullvekst i personbiltransport. En rapport fra Transportøkonomisk institutt (Engebretsen, 2008) viser derimot at et større arbeidsmarked og en regionforstørring vil føre til økt biltrafikk og utslipp. Det samme gjør en kvalitetssikring av Intercity-utbyggingen på Østlandet, som legger fram at utbyggingen vil føre til mer pendling og økt bruk av bilen i byer med en togstasjon tilknyttet Intercity (Dovre Group, 2013). Ringeriksbanen er ikke inkludert i denne kvalitetssikringen, men vi mener vurderingene kan overføres mellom de ulike strekningene innad i Intercity-utbyggingen. Den økte bilbruken kommer som følge av at regionforstørringen bidrar til at mennesker som ellers ville bodd i Oslo og brukt kollektivtilbudet her, flytter til byer som ligger

lengre unna og som potensielt har et dårligere kollektivtilbud og lengre avstander mellom service- og tjenestetilbudene. Kvalitetssikringen slår fast at utbyggingen dermed vil føre til færre, men til gjengjeld lengre, bilturer.

Trafikkmodell for FRE16

En modell over trafikkveksten i personbiler på Ringerike legger fram to ulike scenarier over den prosentvise veksten (Bane NOR, 2018b). Disse er for 2024 og 2044 i forhold til 2014. Det ene scenariet er SSBs generelle prognose (MMMM) med en økning i folketall på 26% i regionen fra 2016 til AltAreal) med 60% økning i folketall i regionen fra 2016 til 2044 (regionen fra 2016 til 2044 (Bane NOR, 2018b, s. 5). Dette scenariet baserer seg på den antatte økningen i arbeidsplasser som FRE16 vil medføre. Snitt 1 er her vegen ved Høgstaket, snitt 2 er over Kroksund, snitt 3 er i retning Hønefoss, snitt 4 er i retning Norefjell, og snitt 5 er i retning Hokksund.



Figur 15. Bane NOR (2018b) Diagram over trafikkveksten på Ringerike i 2024 og 2026 i forhold til 2014. I.: Bane NOR. (2018b). Detaljplan og teknisk plan Fagrapport Transport og trafikk.

Som grafen viser, vil en utbygging av FRE16 medføre en vekst i biltrafikk i forhold til alternativet basert på SSBs generelle prognose. På tross av dette, argumenteres det for fellesprosjektet med at prosjektet skal gjøre toget mer attraktivt enn bilen og bidra til å nå målene i Nasjonal transportplan, herunder en reduksjon av klimagassutslippene. Selvfølgelig vet vi ikke hva slags biler bilparken vil bestå av i 2024 og 2044; kanskje vil den i stor grad bestå av utslippsfrie biler eller biler med lavt utslipp. Det er derimot interessant at et prosjekt legges fram som klimavennlig og grønt, når trafikkmodellene sier noe annet. Det nevnes ikke

om økningen i antall biler er kun som følge av den generelle befolkningsveksten som utbygging av jernbane og veg vil medføre, eller om tallene også har grunnlag i kunnskap om induisert trafikk. Da konseptet induisert trafikk ikke nevnes i rapporten, antar vi at de ikke gjør det.

Konflikter mellom mål

I tillegg til utelatelse av kunnskap, ser forslagsstillerne bort fra det faktum at de uttalte målene for Nasjonal transportplan og for E16 og Ringeriksbanen i FRE16 er i konflikt med hverandre. Tiltakene som bidrar til at noen mål oppnås, kan potensielt føre til en lavere måloppnåelse for andre mål. Dette er fordi de skal ivareta ulike hensyn som ikke alltid går overens. For eksempel vil en utbygging av vegen stride med målet om å gjøre toget mer attraktivt. I tillegg vil ikke nødvendigvis Intercity i seg selv bidra til måloppnåelse av ett av sine egne mål, nemlig en reduksjon av klimagassutslipp, som følge av at bilbruken vil øke. Vi ser også at det er tvilsomt hvorvidt tiltakene som igangsettes for å nå et mål, faktisk bidrar til oppnåelse av dette målet. Dette gjelder for eksempel utbygging av vegen for å øke sikkerheten og minke kø når kjent forskning belyser at de ønskede virkningene ikke alltid gjør seg gjeldende. Det faktum at forslagsstillerne selv påpeker i planbeskrivelsen at tiltak som bomringer kan bidra til å senke vegens attraktivitet i forhold til Ringeriksbanen, gjør at de kan sies å være oppmerksomme på konflikter mellom tiltakene og målene. Likevel nevnes induisert trafikk eller andre uønskede virkninger med ord og det vies heller ikke noe særlig plass til avbøtende tiltak for akkurat dette i planbeskrivelsen.

Slik Nasjonal transportplan og reguleringsplanen fremstiller FRE16, får vi inntrykk av at man her har et prosjekt som vil være føre til positive endringer for klima og bilbruk. Intercity som helhet påstås å «reduere behovet for vegutbygging rundt de største byområdene» (Meld. st. nr. 33 (2016–2017), s. 109). Derfor er det paradoksalt at vi her har en situasjon der man bygger ut Intercity og vegen i samme prosjekt uten å trekke fram de mulige konfliktene i plandokumentene. Som nevnt tidligere er økt trafikk kun så vidt nevnt som konsekvens i plandokumentene, og den økte trafikken som omtales i trafikkmodellen antar vi er som følge av tilflytting og pendling, da induisert trafikk ikke nevnes. Dette kan bety at modellen planen bygger

har urealistiske trafikkprognoser og kan ses på som en teknisk mangel i lys av Flyvbjergs (2007, referert i Næss, 2011) tre forklaringer. Vi har ikke empiri som støtter opp under at det faktisk har skjedd en strategisk ekskludering av kunnskap, men med tanke på hvor mye forskning som svekker myndighetenes argumenter, fremstår det for oss som urealistisk at ingen fagpersoner i Bane NOR, Statens vegvesen eller Samferdselsdepartementet kjenner til de mulige konsekvensene.

Ut fra det Flyvbjerg (2002) skriver om sine erfaringer, vet vi at det forekommer selektiv bruk av kunnskap og at de som sitter i maktposisjoner har makt til å velge hvilken kunnskap som brukes, basert på deres egne agendaer. En studie gjennomført av Næss et al. (2015) antyder at tekniske feil som bruk av manglende trafikkanalyser, bunner i Flyvbjergs politisk-økonomiske forklaring (s. 51–52). Dette indikerer at den misvisende trafikkmodellen kan ha vært brukt med overlegg, og at myndighetene i dette tilfellet faktisk har opptrådd slik Flyvbjerg og Næss beskriver. Vi kan i så fall påstå at dette svekker tillitensvilkunnehatil at myndighetene sørger for tilstrekkelige utredninger og beslutningsgrunnlag i forkant av avgjørelser med store samfunnsmessige konsekvenser.

I tråd med statlige føringer?

Hittil har vi vist hvordan neglisjering av kunnskap kan føre til konsekvenser som er i konflikt med hverandre og med målsettingene til FRE16 og Nasjonal transportplan. Det er videre interessant å undersøke hvorvidt staten, når de selv er planmyndighet, i dette tilfellet har vedtatt en reguleringsplan i tråd med sine egne føringer for kommunal og regional planlegging. Dersom staten her har vedtatt en reguleringsplan som prioriterer de hegemoniske interessene foran de uttalte hensynene i føringene, vil dette kunne si noe om de hegemoniske aktørene og hvor stor påvirkningskraft de faktisk har.

Som lagt fram i empirikapittelet, er det mange likhetstrekk mellom de fire føringene vi har sett på. Det er i all hovedsak fokus på vekst og næringsliv, trygg og effektiv ferdsel, og ivaretagelse av omgivelsene. Det sier derimot seg selv at det kan være vanskelig å ivareta alle disse hensynene samtidig. Som det står flere av de føringene, må de balanseres opp mot hverandre og samfunnets behov.

Vekst og utvikling

Samtlige av føringene vektlegger at kommunal og regional planlegging skal sikre verdiskapning, vekst, næringsutvikling og arbeidsplasser. Dette er i tråd med hva FRE16 skal bidra til. Vår informant fra Bane NOR påpeker at «det er jo egentlig ikke noe mål å bygge vei og bane i seg selv. Grunnen til at man ønsker ny bane og vei er jo samfunnsutvikling» (Informant 4, 2020). I Ringerike estimerer Bane NOR at utbyggingen av Ringeriksbanen kan føre til opptil 10 000 nye innbyggere i gangavstand til stasjonen (Bane NOR, 2019, s. 140), og som nevnt over har kommunen allerede lagt mye til rette for denne veksten i form av utbygging av sosial og teknisk infrastruktur. I Hole estimerer Bane NOR en befolkningsvekst på opptil 6000 nye innbyggere i gangavstand til stasjonen. På grunn av usikkerhet angående anleggsområder og arealbeslag har ikke kommunen kunne utvikle i forkant slik som Ringerike, men vår informant påpeker at den endelige avgjørelsen gir «voldsomme muligheter for vekst og utvikling når vi vet hvordan vi skal bruk den» (Informant 2, 2020). Her går veksten derimot på bekostning av verdier som matjord, friluftsområder og landskapsbilde. I Bærum vises veksten noe annerledes; vår informant i kommunen medgir at FRE16 vil gi Sandvika en sterkere posisjon som knutepunkt fordi møtepunktet mellom Bergensbanen og Sørlandsbanen flyttes fra Drammen til Sandvika, men at det i all hovedsak ikke er FRE16 som er det viktigste samferdselsprosjektet i kommunen med tanke på utvikling og vekst (Informant 1, 2020). Bane NOR har heller ikke gjort noen estimater av befolkningsvekst i forbindelse med Ringeriksbanen her.

Utsagnene fra informantene er i tråd med Mattiolis (2020) tanker om at det ofte argumenteres for veg som resultat av eller vilkår for økonomisk vekst. I dette tilfellet argumenteres det ikke så mye for prosjektet som følge av økonomisk vekst, men som et vilkår og en katalysator for å oppnå det. Spesielt i Ringerike ser vi at de lenge har hatt store forventninger til vekst i arbeidsplasser og innbyggere som følge av FRE16. Også fra Bane NORs og myndighetens side er det planlagt at FRE16 skal bidra til en sterkere Ringeriksregion som senker presset på Osloregionen.

Når det kommer til vekst og verdiskapning, er dermed FRE16 i tråd med de statlige føringene. Prosjektet antas å bidra til vekst i alle de berørte kommunene i form av flere arbeidsplasser og innbyggere som

følge av en mer sentral (målt i reisetid) lokalisering og et mer effektivt samferdselssystem. Dette vil bidra til å nå myndighetens mål om å utvide pendlerområdet rundt Oslo og regionen.

Ringeriksbanen vil bidra til å utvide regionen og koble sammen flere bo- og arbeidsmarkeder. Hvorvidt dette målet er i tråd med føringene, kan så diskuteres. Som nevnt tidligere, bidrar Intercity til en regionforstørring og vil føre til økt bilbruk i byene i regionene som blir en del av Intercity-triangelet gjennom utbyggingen. Intercity i seg selv er dermed ikke nødvendigvis et godt klimatiltak. I planretningslinjene om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging slås det fast at transportsystemet skal bidra til en reduksjon av transportbehovet og en utvikling av kompakte byer og tettsteder. Da Intercity vil føre til lengre pendleavstander fra hjem til arbeidsplass og økt bilbruk i de regionale byene, kan vi ikke si at utbyggingen reduserer transportbehovet, men heller øker det. Dermed kan vi ikke si at prosjektet er i tråd med statens føringer om å redusere transportbehovet, selv om det møter målene om vekst. Dette kan illustrere at de statlige føringene og målene om vekst i verdiskapning og en reduksjon av reisebehovet er i strid med hverandre, men det skal vi ikke gå nærmere inn på i denne oppgaven.

Miljøvennlighet og senkede klimagassutslipp

Både Nasjonal transportplan, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og Statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportpolitikk trekker fram viktigheten av å ivareta ikke-prissatte verdier og å redusere utslipp. Berekraftige byar og sterke distrikt er ikke like tydelig, men trekker fram at økonomisk vekst også kan fremmes gjennom bærekraftig arealbruk og transport. Det må påpekes her at CO₂-utslipp inngår blant prissatte virkninger i retningslinjene for nytte-kostnadsanalyser. Akkurat denne prissatte konsekvensen undervurderes grovt, selv om vegtrafikken utgjør en stor del av klimagassutslippene i Norge³ (Thune-Larsen, 2016, referert i Næss et al., 2018). Kost-nytteanalyser for transportprosjekter gir generelt lave verdier til miljøeffekter, noe som i liten grad reflekterer politikernes påståtte bekymring for miljøet og de ambisiøse målene vi har forpliktet oss til å nå (Næss et al., s. 62). Konsekvensene av å neglisjere utslippene fra transport i kost-nytteanalysene er at andre elementer, som vinninger i spart reisetid, vektlegges mer. En trafikkreduksjon vil da kun

3. 19 %.

fremstå som lønnsom i den grad den støtter andre fordeler, da effektene av å unngå utslipp ifølge kost-nytteanalysene har en liten økonomisk verdi (Næss et al., 2018, s. 65).

Som vår teori og empiri viser, er det visse effekter av FRE16 som det ikke vises til i reguleringsplanen. Vi har også vist at prosjektet vil kunne gi visse konsekvenser som vi vurderer å være i strid med prosjektets ulike målsettinger. Det er dermed ikke nødvendigvis slik at FRE16 er i tråd med statens føringer når det kommer til miljøvennlighet og en reduksjon av klimagassutslipp og bilbruk. Forhåpentligvis vil pendlerne velge toget fremfor bilen og at de som flyr mellom Bergen og Oslo vil ta banen i bruk, men vi vet ikke med noen garanti hvilken retning bilbruken og bruken av kollektivtransport faktisk vil gå når prosjektet er ferdigstilt.

Balanse av hensyn opp mot samfunnets behov

Både Nasjonal transportplan og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging påpeker at hensynet til grønnstruktur, naturen, matjorda og estetiske verdier må balanseres mot samfunnets behov som helhet. Vår informant i Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpekte i tråd med dette at de i første omgang var opptatt av å vedta en reguleringsplan i tråd med oppdraget fra Samferdselsdepartementet, og deretter ivareta andre hensyn (Informant 5, 2020). Dette illustrerer at det ikke nødvendigvis har vært en jevn balanse, men heller en prioritering fra start. Det kan også tyde på at oppdragsgiver mener at samfunnet har større behov for og nytte av fellesprosjektet enn ivaretagelse av miljøet og omgivelsene.

Svar på under-forsknings spørsmål 2

Strategisk bruk og neglisjering av kunnskap kan føre til mulige negative konsekvenser når denne kunnskapen sier noe om uønskede effekter og når neglisjeringen fører til at man ikke igangsetter motvirkende tiltak eller endrer tiltaket. Gjennom vårt empiriske grunnlag og vår gjennomgang av plandokumenter har det kommet tydelig fram at utbyggingen av Ringeriksbanen og E16 vil gi negative konsekvenser som ikke tas opp i plangrunnlaget. Dette er for eksempel økt bilbruk, økte utslipp og en regionforstørring som alle er i strid med statlige føringer. Slik vår teori viser, finnes det eksempler på at myndigheter ved tidligere anledninger har unnlatt relevant informasjon og forskning fra offentligheten, både med og uten belegg.

Flere av konsekvensene vi har belyst i denne oppgaven, er i strid med de statlige føringene vi har lagt fram. Dette gjelder blant annet økt bilbruk som følge av regionforstørring og økt vegkapasitet, økte utslipp, og forringelse av ikke-prissatte verdier. Samtidig ser vi at prosjektet er i tråd med statens forventninger til økt vekst og verdiskapning og at det i stor grad vil bidra til dette i de lokale kommunene.

5.3 Hoved-forsknings spørsmål

Hvordan benyttes og neglisjeres visse kognitive elementer for å fremme en vekstbasert utvikling i reguleringsplanen og hva er konsekvensene av prioriteringene gjort i FRE16?

Som diskutert over, benyttes ikke det som antas må være kjent forskning i kunnskapsgrunnlaget om virkninger av FRE16. Vi ser det ikke som urimelig å anta at dette kan skyldes at kunnskapen vil svekke legitimeringen av fordelene ved utbygging. Med tanke på hvor anerkjent denne forskningen er, er det overraskende for oss at det ikke diskuteres, eller i det minste tas opp, at et prosjekt med en budsjettamme på flere titalls milliarder kroner muligens ikke bidrar til det det skal. Dette illustrerer hvor sentralt vekst anses som i dagens institusjonelle ramme og politiske klima.

Den kognitive og diskursive dimensjonen i dagens plansystem legger stor vekt på vekst, verdiskapning og utvikling. Dette kommer både som følge av hvilke aktører som er de hegemoniske, og hvordan den institusjonelle rammen, eller plansystemet, er konstruert slik at det strategisk velger strategier og handlinger som fremmer disse interessene. De hegemoniske aktørene er selv en del av denne rammen, og påvirker den kognitive og diskursive dimensjonen.

Konsekvensene av denne selektive bruken av kunnskap er forringelse av natur og miljø, matjord, friluftsområder, og vernede og verdifulle områder. Samtidig gir FRE16 mulighet for vekst, verdiskapning, tilflytting og flere arbeidsplasser lokalt i Hole og Ringerike. Dermed har hensynet til vekst gått foran hensynet til miljø.

Ut fra dette kan vi trekke ut at dagens institusjonelle ramme og strukturer tilrettelegger for først og fremst vekst, og deretter andre hensyn som miljø. I FRE16 illustreres dette med at myndighetene i første omgang regulerer for veg og bane og deretter tilpasser traséen slik at den i minst mulig grad berører natur og miljø. Å ikke bygge ny infrastruktur overhodet, for å ivareta natur- og miljøverdiene slik de er i dag, har ikke syntes å være et alternativ.

Refleksjon: avveining mellom hensyn

I en videre refleksjon vil vi trekke fram vurderingen mellom vekst og vern i et større og et mindre perspektiv. Gjennom å se på beslutningsgrunnlaget bak trasévalgene kan vi se at miljøet og naturen i enkelte avveininger har blitt prioritert. Disse valgene har i hovedsak hatt betydning for hvilke typer miljøinteresser som ville fått de største negative konsekvensene, ikke hvorvidt man skulle få negative konsekvenser i utgangspunktet. I vårt dokumentstudie har vi som nevnt tidligere, kun funnet noen tegn til at myndighetene har stilt spørsmål ved utbyggingen eller at visse etater har ment at deler av eller hele prosjektet ikke burde bygges underveis i reguleringsplanarbeidet. Dette ble kun påpekt i en relativt tidlig fase av reguleringsplanprosessen. Høringsuttalelsene til fellesprosjektet fra de mot-hegemoniske aktørene handler i stor grad om *hvordan* prosjektet skal gjennomføres, ikke *hvorvidt* det skal det. Gjennom vårt intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom det også fram at dette var tilfelle; planmyndigheten har forholdt seg til oppdraget som kom fra regjeringen i 2015, og i den overordnede vurderingen er det «ikke tvil om at utbyggingsinteressene har trumfet verneinteressene» (Informant 5, 2020).

Handlingsrommet for konfliktavveininger som har omhandlet blant annet miljø har dermed vært lite på grunn av føringer og avgjørelser som har blitt tatt på et tidligere tidspunkt i prosessen. De hegemoniske aktørene som har representert samferdselshensynene har som følge av dette stått sterkt helt fra begynnelsen av på grunn av fordelene de er tildelt gjennom de prioriterte hensynene i de institusjonelle dimensjonene.

En annen grunn til at få av de mot-hegemoniske aktørene har stilt spørsmål ved utbyggingen kan som nevnt være at reguleringsplanarbeidet er siste del av en lang prosess, der det ikke lenger er relevant å stille spørsmål om hvorvidt noe skal bygges. Dette er en avgjørelse som allerede er tatt, og dersom vi skulle funnet tegn på uenighet måtte vi ha gjennomgått dokumenter som er eldre enn de vi har gjennomgått eller som vi i våre undersøkelser ikke har hatt tilgang til. En tredje grunn kan være at man har hatt tilfeller av intern sensur i departementene og deres underliggende etater.

Det er ingen tvil om at FRE16 er viktig for samfunnet som helhet, for Hole og Ringerike, og for de reisende mellom Oslo og Bergen. Den lange prosessen fram til et vedtak illustrerer også at det er et prosjekt som har vært ønsket i lang tid, men dette kan bidra til at hensynet til miljø og natur svekkes. Selv om vi har eksempler på at hensynet til miljø ved enkelte tilfeller har lagt føringer for traséen, er det likevel tydelig at det i det store bildet er de ikke-prissatte verdiene som taper i interesseavveiningene. Vi må derimot ha i bakhodet at når man etablerer et så stort infrastrukturprosjekt som E16 og Ringeriksbanen i et område med høye miljøverdier, vil man med svært høy sannsynlighet møte på negative konsekvenser uavhengig av hvilke valg man gjør.

Vi ønsker å stille spørsmål ved om Ringeriksbanen og E16 har blitt et politisk prestisjeprosjekt for regjeringen Solberg II. Som nevnt i innledningen er en av grunnene til at regjeringen vil ha økt bruk av statlig plan at planleggingen av store infrastrukturprosjekter skal bli mer effektiv. Dette er også argumentet for hvorfor man også valgte å ikke gjennomføre en kommunedelplan i forkant av reguleringsplanen. Når planprosessen fra oppstart til vedtak her er fem år, er det verdt å være kritisk til hvorvidt de faktisk oppnådde en mer effektiv planprosess, enn dersom de hadde tatt de overordnede avgjørelsene i en kommunedelplan. Dette er også interessant å se i forbindelse med bruk og neglisjering av kunnskap. Dersom FRE16 har blitt en politisk kampsak, kan myndighetene ha benyttet seg av den kunnskapen som støttet deres agenda på tross av at tiltakene potensielt ikke bidrar til måloppnåelse.

Refleksjon: det teoretiske grunnlaget

Teori som fokuserer på kun den instrumentelle og tekniske delen av staten vil ikke være i stand til å forklare hvordan staten handler, hvordan statlige aktører forholder seg til hverandre og hvordan den indre virksomheten kan forme beslutninger som kan være i strid med generelle mål i samfunnet. Å se på planlegging ved å kun beskrive de tekniske elementene som lovverk og prosedyrer vil heller ikke anerkjenne staten som det «flerhodede trollet» det er, særlig i en situasjon der det er staten selv som er planmyndighet og som selv må avveie mellom departementenes interesser.

En utfordring med å ta i bruk en strategisk relasjonell tilnærming er at visse elementer ved casen ikke er like svart-hvitt som slik teorien presenterer det. For

eksempel kan en aktør opptre som både hegemonisk og mot-hegemonisk i samme sak på grunn av den vertikale oppdelingen av forvaltningen og avhengig av hvilke elementer og problemstillinger man ser på. Departementene og deres underliggende etater kan i noen sammenhenger presenteres som én aktør, mens de i andre sammenhenger opptre som ulike aktører med ulike interesser. Norges vassdrags og energidirektorat har i planarbeidet til FRE16 vært kritisk til kryssingen av Kroksund fordi det vil føre til en forringelse av vannkvaliteten i fjorden. Vi anser dem derfor som en mot-hegemonisk part i motsetning til partene som er positive til utbyggingen. Departementet som er overordnet Norges vassdrags- og energidirektorat, Olje- og energidirektoratet, må på sin side kunne sies å generelt ellers i samfunnsdebatten ha en rolle som er positiv til utvikling og vekst, også der det er konflikt med verdifull natur. Dette tyder dermed på at i tillegg til å ha konflikter horisontalt mellom ulike departementet som skal ivareta forskjellige sektorhensyn, har vi også konflikter vertikalt innad i ett og samme sektordepartement.

Gjennom hele vårt arbeid har vi tatt utgangspunkt i at staten består av sosiale relasjoner mellom aktører med ulike interesser og at man kan dele opp staten i ulike grupper på grunnlag av dette. Gjennom vår diskusjon har vi derimot belyst at på tross av at flere statlige aktører har mot-hegemoniske trekk, går ingen av dem fullstendig mot utbyggingen som helhet. Dette har vi beskrevet flere ulike grunner til. Det interessante er at på tross av disse grupperingene, vil staten i dette tilfellet ikke helt passe inn i Jessops teori slik vi har benyttet den i arbeidet med denne oppgaven. Aktører som Fylkesmennene og Landbruksdirektoratet fremstår fortsatt som en del av den hegemoniske gruppen av aktører nettopp på grunn av den norske forvaltningens natur og oppbygning. De hegemoniske interessene i samfunnet og i departementene bestemmer hva som blir statens samlede politiske linje utad. De mot-hegemoniske sektorene i staten kan gi uttrykk for uenighet og opposisjon i interne prosesser, men utad forlanges det at staten skal tale med en stemme. På tross av at de er egne aktører er de underlagt sine sektordepartement, og er pliktige å følge den politiske linjen som settes på øverste hold. Å ta i bruk en strategisk relasjonell tilnærming kan derfor føre til en noe unyansert analyse fordi den ikke åpner for at én hegemonisk aktør (i dette tilfelle staten som helhet) kan ha inndelinger i seg selv og heller ikke anerkjenner at samme aktør kan inneha hegemoniske og mot-hegemoniske trekk på en og samme tid.

Refleksjon: implikasjoner for moderne statlig planlegging

Det er opplagt at ulike verdier og diskursive elementer påvirker statlig planlegging. På grunn av politiske ideologier som konkurrerer om kontrollen over plandiskursen og den politiske styringen har planleggingsfaget i flere år vært under angrep.

Det er gjennom å se på den ideologiske diskursen at vi møter på makt og politikk i planleggingen (Davoudi et al., 2020, s. 18). Skift i allianser i politikken fører til endringer i politiske prioriteringer; i Danmark har man sett et skifte fra sosialdemokratiske tanker om boligpolitikk til nyliberale mål om økonomisk vekst og konkurransekraft (Davoudi et al., 2014, s. 28). Dette kan forstås som en reproduksjon av den institusjonelle rammen der man har oppnådd en ny stabilitet på grunnlag av nye elementer i dimensjonene, men endringer i de politiske målene endrer også hva planleggingsfaget skal ivareta.

I Danmark ser man endringene i målene fastsatt i regionale planretningslinjer og kommunale planer, med et hovedmål om å fremme økonomisk vekst for å sikre Danmarks konkurransekraft på en global skala. Grange (2014) påpeker at «jo sterkere den konkurranseorienterte og vekstbaserte moderne velferdsstaten blir, jo svakere blir planleggingen» (s. 2679). Dette har klare paralleller til de målene og retningslinjene som FRE16 bygger på og som i stor grad neglisjerer de aktørene som går mot den dominerende institusjonelle rammen. Man ser tydelig at introduksjonen av økonomisk vekst som hovedmål har endret dansk planlegging (Grange, 2014, s. 2680) og det er tydelig at dette også har påvirket beslutningene i den statlige planleggingen i Norge.

Kapittel 6: Konklusjon

I denne casestudien har vi gjennomgått flere temaer tilknyttet statlig planlegging og hvordan vekstdiskursen i stor grad former handlingsrommet til statlige myndigheter. Utgangspunktet for vår gjennomgang av fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 har vært Jessops strategiske relasjonelle tilnærming.

Denne studien tilsier at hegemoniske og mot-hegemoniske aktører strategisk bruker og neglisjerer anerkjent kunnskap som kan ha negative konsekvenser. Dette tas ikke opp i reguleringsplanen selv om det er kjent kunnskap og er i strid med nasjonale mål, retningslinjer og planens føringer i enkelte tilfeller. Vi har sett at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Bane NOR og Statens vegvesen handler i henhold til en dominerende institusjonell ramme, der den kognitive og diskursive dimensjonen prioriterer vekst, verdiskapning og utvikling og dermed de hegemoniske aktørene. De mot-hegemoniske aktørene får ikke gjennom sine interesser på lik linje, men forsøker heller å påvirke den institusjonelle rammen til å ivareta deres interesser.

Konsekvensene av selektiv bruk av kunnskap vil ifølge våre funn føre til forringelse av natur og miljø, matjord, friluftsområder, og vernede og verdifulle områder. FRE16 vil samtidig tilrettelegge for vekst, verdiskapning, tilflytting og flere arbeidsplasser lokalt i Hole og Ringerike. Vi påpeker i denne sammenheng at hensynet til vekst har gått foran hensynet til miljø. Vi kaller dette vern innenfor rammene av vekst; man tilrettelegger i første omgang for vekst, og deretter har miljøhensynene innvirkning på de enkelte avveiningene innenfor disse forutsetningene.

Kapittel 7: Referanseliste

Aarset, B. (2019). *Troverdighet og bekreftbarhet (Reliabilitet og validitet)*. Ås: Universitetet for miljø og biovitenskap (forelesning 20.11.2019).

Archer, M., Decoteau, C., Gorski, P., Little, D., Porpora, D., Rutzou, T., Smith, C., Steinmetz, G., & Vandenberghe, F. (2016). What is critical realism? *Perspectives: A Newsletter of the ASA Theory Section*. Tilgjengelig fra: <http://www.asatheory.org/current-newsletter-online/what-is-critical-realism> (lest 17.04.2020).

Bane NOR. (2017a). *Planprogram – Revidert etter høring og offentlig ettersyn 06.06.2017*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3bdba47ec910412abf76ceaa51039519/fastsatt-planprogram-040917.pdf> (lest 03.02.2020).

Bane NOR. (2017b). *Reguleringsplanen for E16 Skaret – Høgstet vedtatt*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/ringeriksbanenoge16/innhold/2017/reguleringsplanen-for-e16-skaret--hogkastet-vedtatt/> (lest 20.05.2020).

Bane NOR & Statens vegvesen. (2017). *Innkommne merknader til varsling av planoppstart og forslag til planprogram – Merknader fra myndigheter 14.02.2017*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/planprogram/merknader-til-planprogram-fra-myndigheter-2017-02-14.pdf> (lest: 20.02.2020).

Bane NOR. (2018a). *Klimabudsjett for infrastruktur og transport*. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/reguleringsplan/horingsdokumenter-reguleringsplan/klimabudsjett-for-infrastruktur-og-transport.pdf> (lest 26.04.2020).

W Tilgjengelig fra: https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/reguleringsplan/2018.02.12-detaljplan-og-teknisk-plan_fagrappport-transport-og-trafikk.pdf (26.04.2020).

Bane NOR. (2019). *Planbeskrivelse med*

konsekvensutredning. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/globalassets/documents/prosjekter/ringeriksbanen-og-e16/reguleringsplan/revidert-reguleringsplan/15.04.2019-planbeskrivelse-med-konsekvensutredning.pdf> (lest 03.02.2020).

Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2018). *Business Research Methods*. 5. utg. Oxford: Oxford University Press.

Berg, O. T. (2019). *Nasjon. I: Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/nasjon> (lest 22.05.2020).

Budsjett-innst. S. nr. 13. (2007–2008). *Budsjettinnstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen*.

Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J. C. (2002). *Explaining Society: Chritical realism in the social sciences*. London and New York: Routledge.

Davoudi, S., Galland, D. & Stead, D. (2020). Reinventing planning and planners: Ideological decontestations and rhetorical appeals. *Planning Theory*, 19 (1): 17–37. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1177/1473095219869386>.

Dovre Group. (2013). *Intercitystrekningene – Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*. Transportøkonomisk institutt. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kvalitetssikring-ks1-av-konseptvalgutr-2/id712738/?id=712738>

Engebretsen, Ø. (2008). *Regionforstørring og utslipp av klimagasser*. TØI rapport 978/2008. Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=9676>.

Engebretsen, Ø. & Gjerdåker, A. (2012). *Potensial for regionforstørring*. TØI rapport 1208/2012. Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=24344>.

European Communities. (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Environment Agency. (2019). *Do lower*

- speed limits on motorways reduce fuel consumption and pollutant emissions?*. Tilgjengelig fra: <https://www.eea.europa.eu/themes/transport/speed-limits-fuel-consumption-and/speed-limits> (Lest: 22.05.2020)
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21 (4): 353–366. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1177%2F0739456X0202100401>.
- Foglesong, R. E. (1986). *Planning The Capitalist City: The Colonial Era to the 1920s*. Princeton: Princeton University Press. Tilgjengelig fra: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7zv0sd>.
- Foster, J. B. (2011). Capitalism and Degrowth: An Impossibility Theorem. *Monthly Review*, 62 (8): 26–33. Tilgjengelig fra: https://doi.org/10.14452/MR-062-08-2011-01_2.
- Fotopolous, T. (2007). Is degrowth compatible with a market economy? *The International Journal of INCLUSIVE DEMOCRACY*, 3 (1): 1–16. Tilgjengelig fra: https://www.inclusivedemocracy.org/journal/vol3/vol3_no1_Takis_degrowth.htm.
- Galland, D. (2012). Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20 (8): 1359–1392. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.680584>.
- Gordon, M. J. & Rosenthal, J. S. (2003). *Capitalism's growth imperative*. Cambridge Journal of Economics, 27 (1): 25–48. Tilgjengelig fra: <https://www.jstor.org/stable/23600344>.
- Grange, K. (2014). In search of radical democracy: the ideological character of current political advocacies for culture change in planning. *Environment and Planning A*, 46 (11): 2670–2685. Tilgjengelig fra: <http://doi.org/10.1068/a130257p>.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hallås, V. (2019). *Kommunens rolle ved bruk av statlig arealplan*. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra: <https://hdl.handle.net/11250/2642354>.
- Healey, P. & Barrett, S. M. (1990). Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research. *Urban Studies*, 27 (1): 89–104.
- Jacobsen, D., I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jansen, A. I. (1989). *Makt og miljø: Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jernbanedirektoratet (2016). *Samarbeid skaper et bedre transporttilbud*. Tilgjengelig fra: <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/jernbanesektoren/aktorene-i-sektoren/> (Lest 12.04.2020).
- Jernbaneverket. (2008). *KS1 Ringeriksbanen: Konseptvalgutredning*.
- Jernbaneverket. (2014). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss: Muligheter for felles korridor for jernbane og veg*.
- Jernbaneverket. (2015). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss: Silingsrapport*.
- Jernbaneverket. (2016). *Ringeriksbanen og E16 Skaret – Hønefoss: Forprosjekt delstrekning 4: Bymoens-Styggedalen*.
- Jessop, B. (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25 (1–2): 1–37. Tilgjengelig fra: <https://www.academia.edu/download/38959377/54b7bffb0cf2e68eb2804905.pdf>.
- Jessop, B. (2001). Institutional Re(turns) and the Strategic – Relational Approach. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 33 (7): 1213–1235. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1068%2Fa32183>.
- Jessop, B. (2005). Critical Realism and the Strategic–Relational Approach. *New Formations: A Journal of Culture, Theory and Politics*, 56: 40–53.
- Jessop, B. (2008). States, state power, and state theory. I: Bidet, J. & Budgen, S. (red.) *Critical Companion to Contemporary Marxism*, s. 413–429. Leiden: Brill. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004145986.i-813>.
- Johannessen, A., Tufte, P., A. & Kristoffersen,

- L. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Klokkersveen, M. & Myhren, G. (2016). *Ringeriksbanen E16 Skaret – Hønefoss*. Oslo: Jernbaneverket og Statens vegvesen (presentasjon 21.04.2016).
- Klokkersveen, M. (2017). *Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16*. Oslo: Bane NOR og Statens vegvesen (presentasjon 09.02.2017).
- Knudsen, O. F. (2018). Stat. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/stat> (lest 03.04.2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020a). *Bærekraftig arealutvikling i store byområder*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/bysatsing1/Plansatsingen-mot-store-byer-/id760930/> (lest 22.04.2020).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Statlig plan for Ringeriksbanen og ny E16 er vedtatt*. [Pressemelding 27. Mars 2020].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020c). *Kompetansetiltak innen plan, kart og geodata*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/kmd-tilskudd/lokal-kompetanse-innen-plan-kart-og-geodata/id2549246/> (lest 05.05.2020)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020d). *Forskrift om konsekvensutredninger*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/ku/konsekvensutredninger/id410042/>
- Litman, T. (2019). *Generated Traffic and Induced Travel Implications for Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute.
- Lund, M. H. (2014). *Statlig eller kommunal arealplan?* – Et casestudie av planarbeidet til kommunedelplan for nye E18 i Ås og Ski kommune. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/217434>.
- Lund-Iversen, M. (2017). Konseptvalgutredninger og plan- og bygningsloven. *Kart og Plan*, 77 (2): 159-171.
- Lund-Iversen, M. (2019). Konseptuell tidligfase og plan for utbyggingstiltak. *Kart og Plan*, 79 (2): 124-137. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-02-03>.
- Mattioli, G., Roberts, C., Steinberger, J. K. & Brown, A. (2020). The political economy of car dependence: A systems of provision approach. *Energy Research & Social Science*, 66. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101486>.
- Meld. St. nr. 18 (2016–2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. nr. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. nr. 1 (2019–2020). *Nasjonalbudsjettet 2020*. Oslo: Finansdepartementet.
- Mills, A. J., Durepos, G. & Wiebe, E. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. vol 2. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore: SAGE.
- Miljøverndepartementet. (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/1993-08-20-817?searchResultContext=1511&rowNumber=1&totalHits=87> (lest 03.06.2020).
- Minken, H. & Næss, P. (2014, 7. august). Langpendling løser ingenting. *Aftenposten*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/gPApB/langpendling-loeser-ingen-ting> (lest 20.05.2020).
- Newman, P. & Thornley, A. (2002). *Urban Planning in Europe: International competition, national systems and planning projects*. 1. utg. London: Routledge. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.4324/9780203427941>.
- Næss, P. (2011). *The Third Limfjord Crossing: A*

Case of Pessimism Bias and Knowledge Filtering. *Transport Reviews*, 31 (2): 231-249. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/01441647.2010.534569>.

Næss, P. (2012). Kritisk realisme og byplanforskning. *FORMakademisk*, 5 (2): 1-17. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.7577/formakademisk.493>.

Næss, P., Hansson, L., Richardson, T. & Tennøy, A. (2013). Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between “state-of-the-art” knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions. *Planning Theory & Practice*, 14 (4): 470-491. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.845682>.

Næss, P. (2015). Critical Realism, Urban Planning and Urban Research. *European Planning Studies*, 23 (6): 1228-1244. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.994091>.

Næss, P., Andersen, J., A., Nicolaisen, M., S. & Strand, A. (2015). Forecasting inaccuracies: A result of unexpected events, optimism bias, technical problems, or strategic misrepresentation?. *The Journal of Transport and Land Use*, 8 (3): 39-55. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.5198/jtlu.2015.719>.

Næss, P., Volden, G.H., Odeck, J. & Richardson, T. (2018). *Neglected and underestimated negative impacts of transport investments*. Concept report no. 54. Trondheim: Ex Ante Academic Publisher.

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. Juni 2008 nr. 71. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 10.04.2020).

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

Servillo, L. A. & Lingua, V. (2014). The Innovation of the Italian Planning System: Actors, Path Dependencies, Cultural Contradictions and a Missing Epilogue. *European Planning Studies*, 22 (2): 400-417. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.752443>.

Servillo, L. A. & Van den Broeck, P. (2012). The Social

Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach. *Planning Practice & Research*, 27 (1): 41-61. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661179>.

Speck, J. (2012). *Walkable City: How Downtown Can Save America, One Step at a Time*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

St.meld. nr. 16 (2008-2009). *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Meld. st. nr. 26 (2012-2013). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

St.prp. nr. 66 (2001-2002). *Om valg av trasékorridor for Ringeriksbanen m.m.* Oslo: Samferdselsdepartementet.

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE.

Statens vegvesen. (2013). *E16 Skaret – Hønefoss: Innsigelser*. Tilgjengelig fra: <https://webdav.ringerike.kommune.no/webdav/Kommunestyresaker%20-%20h%C3%B8st%202012%20-%20v%C3%A5r%202015/13%2006%20/79-13%20Prinsippsp%C3%B8rsm%C3%A5l%20om%20statlig%20plan%20for%20vei%20og%20bane/79-13-01%20-%20notat%20fra%20Statens%20vegvesen.pdf> (lest 1.06.2020).

Statens vegvesen. (2016). *E16 Skaret-Høgstet – Oppsummering av utredninger og høringer: Grunnlag for Hole kommunes vedtak av kommunedelplan*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/1375826/binary/1111495?fast_title=E16+Skaret-H%C3%B8gstet_Oppsummering+utredninger+og+h%C3%B8ringer.pdf (lest 02.06.2020).

Statens vegvesen. (2018). *Konsekvensanalyser. Håndbok V712*. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/704540/ (lest 25.05.2020).

Statens vegvesen. (2020). *Ansvar og oppgaver*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/om-statens-vegvesen/ansvar-og-oppgaver> (lest 03.05.2020).

Strand, A. (2018). Statlig plan i vegsektoren –

intensjoner og realiteter. *Kart og Plan*, 78 (3): 261-271.

Strand, A. & Næss, P. (2017) Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19 (2): 156-167. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1175927>

Strand, A., Næss, P., Tennøy, A. & Steinsland, C. (2009). *Gir bedre veger mindre klimagassutslipp?*. TØI rapport 1027/2009. Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=12902>.

Tennøy A., Knapskog, M., Gundersen, F., Hagen, O. H., Skartland, E.-G. & Øksenholt, K. V. (2017). *Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?*. TØI rapport 1576/2017. Tilgjengelig fra: <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=45955>.

Thorsen, E., D. (2018). Hegemoni. I: *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/hegemoni> (lest 22.05.2020)

Throgmorton, J. A. (2003). Planning as Persuasive Storytelling in a Global-Scale Web of Relationships. *Planning Theory*, 2 (2): 125-151. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1177/14730952030022003>.

Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder – I praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal.

Van den Broeck, P. (2011). Analysing social innovation through planning instruments. A strategic-relational approach. I: Oosterlynck, S., Van den Broeck, P., Albrechts, L., Moolaert, F. & Verhetsel, A. (red.) *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change*, s. 52-78. London: Routledge.

Widding, L. Ø. (2005). *Case som metode. Hovedutfordringer knyttet til ulike forskningsdesign når hensikten er å generalisere*. Handelshøgskolen i Bodø & Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU). Working Paper. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3078.8722>.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. 2. utg. Thousand Oaks: SAGE.

Vedlegg

Vedlegg A: Intervjuguider

A1 Intervjuguide til kommunene (Bærum, Hole og Ringerike)

Generelle intervjust spørsmål:

Del 1: *kommunen og kontekst*

- hva er din kobling til/rolle i prosessen rundt fellesprosjektet?
- påvirker fellesprosjektet planarbeidet i din kommune?
- i så fall: hvordan?
- hvilken holdning har din kommune til fellesprosjektet? har dette endret seg i løpet av planprosessen?

Del 2: *medvirkning og inkludering*

- har dere blitt involvert i planprosessen?
- hvordan?
- har dere ønsket å bli inkludert i større/en annen grad enn dere har blitt? hvorfor?
- i det store og hele: hvordan tenker dere at dialogen mellom dere og SVV og Bane NOR har vært?
- har statens visjon vært i tråd eller i konflikt med deres egen visjon for kommunen?
- er det noen deler av prosjektet som er/har vært spesielt viktige for dere?
- hvordan har disse blitt behandlet av Bane NOR (avvist/tatt inn)?
- har deres ønske til prosjektet endret seg i løpet av planprosessen?

Del 3: *usikkerhet og forutsigbarhet:*

- føler du at planprosessen har vært oversiktlig og ryddig?
- hvis ja: hva har bidratt til dette?
- føler du at planprosessen har vært preget av usikkerhet og uforutsigbarhet?
- hvis ja: hvordan har dere håndtert dette? har det bidratt til utfordringer i kommunen?
- hvis nei: har noe bidratt til å minske graden av usikkerhet?
- har utsettelsen av reguleringsvedtaket på 2 år påvirket deres kommune?
- har det vært planer på kommunalt nivå som har blitt igangsatt/ikke igangsatt/satt på pause på grunn av den statlige planprosessen?
- føler dere at prosjektet gir muligheter og/eller restriksjoner for deres utvikling?
- hvis ja: hvordan?

A2 Intervjuguide Bane NOR

Om oss og vår masteroppgave (kort forklart - sette kontekst)

Hva er din rolle i FRE16?

Hvor lenge har du jobbet med FRE16?

Om den statlige planprosessen i FRE16

Ringeriksbanen har en lang historie, hvilke planer er mest sentrale for beslutningen om trasévalg og senere felles veg- og baneprosjekt?

Hva er de underliggende årsakene til at reguleringsarbeidet for ringeriksbanen ikke ble iverksatt før bestillingen av fellesprosjekt i 2015? Har det vært vurdert statlig plan før dette?

Hva var grunnen til at dere benyttet jernbaneverket sin KVV i stedet for å utarbeide en ny, selv om vegen ikke lå inne i denne?

Har prosjektet tatt lenger tid enn først antatt? hvorfor/ikke? hva kunne blitt gjort annerledes?

Hva har vært problematisk i prosessen? Har det vært mye usikkerhet?

Hva har vært de vanskeligste delene for Bane NOR?

Har dere hatt store egeninteresser i prosjektet? er det deles av FRE16 som har vært spesielt viktige for dere?

Om koordineringen av staten gjennom FRE16

Hvordan har dere opplevd at staten har koordinert seg selv, eller fungert som "en"? Har staten samarbeidet godt seg imellom?

Statlige arealplaner har som intensjon å effektivisere prosessene og redusere kostnad , hvordan samordner og organiserer de statlige sektorene seg for å imøtekomme dette?

Er det stor forskjell på koordineringen i den tidligere fasen (Ideer/KS1) i forhold til den senere planleggingsfasen (planprogram)? Og hvor involverte er kommunene i tidlig fase?

Hvordan har de ulike statlige sektorene påvirket utarbeidelsen av en statlig reguleringsplan for FRE16?

Hvordan har Bane NOR foretatt avveininger mellom interessene til ulike forvaltningsnivåer og interessene til ulike faktorer (miljø, vann, natur, friluftsliv etc.)

Hvordan har det vært å forholde seg til både kommunene som "areal-eiere" og de lokale interessene, samtidig som staten har bestilt en plan og vil ha den på "statlige premisser"?
Kommunikasjon lokalt nivå

Hvordan la dere i fellesprosjektet opp til kommunikasjon med kommunene og staten sett bort fra de formelle høringsrundene?

Vil å ta store hensyn til lokale interesser stagnere eller effektivisere prosessen (kryss, fylling)?

I hvor stor grad gir Bane NOR påvirkningsmakt til kommunene, uten at det går på for stor bekostning av effektiviteten/de nasjonale interessene?

Hvorfor velger Ringerike og Hole statlig plan når det kommer på bekostning av lokale interesser og kommunal rådighet. Visste Hole kommune hvilken situasjon de ville havne i?

A3 Intervjuguide Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Staten som planmyndighet

1. Hvordan har rollen som planmyndighet vært ift. rollen som overordnet sektordepartement?
2. Hvilke statlige aktører har vært mest involvert i planprosessen i FRE16?

Koordinering på statlig nivå

1. Har det vært preg av fragmentering og interne diskusjoner innad i departementene, eller har det vært åpent og konstruktivt?
2. Har enkelte departementer eller etater hatt mer innflytelse på planprosessen enn andre? Hvis ja, på hvilke måter?
3. Har det vært noen kommunikasjon mellom de berørte departementene (KLD, OED, LMD) og de berørte kommunene som har gått utenom KMD?

Statlige føringer

1. Hvilke verdier er det viktig for KMD å fremme gjennom en planprosess? Er det noen verdier/mål som har vært mer sentrale enn andre for å legitimere FRE16?
2. Med tanke på utredningene gjennomført av Bane NOR og SVV og argumentasjonen for tiltakene, har dere hatt noen innvirkning på hvilken forskning eller hva slags kunnskapsgrunnlag de har benyttet seg av?

Konflikter

1. Har det vært interessekonflikter mellom departementene og etatene i staten? Hvordan har disse eventuelt blitt håndtert eller løst?
2. Vekst og verdiskaping har vært sentrale begreper i planprosessen. Hvordan har dere vektlagt dette i forhold til konflikten med for eksempel miljøhensyn?
3. Hva vil KMD si om konfliktene mellom ulike statlige mål?
 - a.Målet om tryggere veier gjennom økt vegkapasitet i forhold til målet om redusert bilbruk?
 - b.Paradokset der man bygger både veg og jernbane samtidig med konkurranse om de samme brukerne?
 - c.Mål om effektiv infrastruktur kan øke bilbruken mellom byene kan komme i konflikt med mål om miljøinngrep og redusert utslipp?

Vedlegg B: Godkjenning fra NSD

Prosjekttittel

Kvalitativ masteroppgave i by- og regionplanlegging

Referansenummer

111782

Registrert

15.01.2020 av Ådne Basma Djonne - adne.basma.djonne@nmbu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for by- og regionplanlegging

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Daniel Galland, daniel.galland@nmbu.no, tlf: 67231219

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ådne Coldevin Djonne, Coldevin94@gmail.com, tlf: 97783381

Prosjektperiode

14.01.2020 - 18.06.2020

Status

03.02.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

03.02.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 03.02.2020, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: https://nsd.no/personvernombud/meld__prosjekt/meld__endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger fram til 18.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway