

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

MOTORVEI VERSUS BY

Samhandlingen i målkonflikten mellom Oslo kommune og Statens vegvesen tilknyttet utformingen av E18 i områdereguleringen for Skøyen

THE HIGHWAY VERSUS THE CITY

The collaboration related to the goal conflict between the Oslo municipality and the Norwegian Public Roads Administration related to the design of the E18 in the area-regulation for Skøyen

Hanna Foss Sahmi og Synne Lillebye

Master i by- og regionsplanlegging

MOTORVEI VERSUS BY

BIBLIOTEKSSIDE

Tittel: Motorvei versus by

Title: The highway versus the city

Forfatter: Hanna Foss Sahmi og Synne Lillebye

Hovedveileder: Inger-Lise Saglie, professor ved institutt for by-og regionplanlegging, NMBU

Biveileder: Daniel Galland, førsteamanuensis ved institutt for by-og regionplanlegging, NMBU

Utgivelsesdato: 15.05.2019

Format: 190 x 250 mm

Opplag: 3

Sidetall: 259

Nøkkelord: Prosess, samhandling, mål, konflikthåndtering
Skøyen//Områderegulering//Samhandling//Planprosess//E18//Oslo//Byutvikling//Riksvei//Fjord//Hel-
hetlig byutvikling//målkonflikt//Stat og kommune

Keywords:

Skøyen//Regulation//Interaction//Planning process//E18//Oslo//Urban planning//Highway//Fjord//
Comprehensive planning//Conflict of objectives//State and municipality

Fig 2:



An aerial photograph of a curved asphalt road. A dark-colored car is driving away from the camera on the left side of the road. To the right of the road is a concrete curb and a sidewalk. In the bottom right corner, a white speed limit sign is visible on the pavement, reading 'VIS HENSYN' and 'SENK FARTEN'. The overall scene is captured from a high angle, showing the curve of the road and the surrounding environment.

MOTORVEI VERSUS BY

Samhandlingen i målkonflikten mellom Oslo kommune og Statens vegvesen tilknyttet utformingen av E18 i områdereguleringen for Skøyen

VIS HENSYN
SENK FARTEN

FORORD

Denne masteroppgaven representeres slutten på et 5-åring langt studie i By og regionsplanlegging ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet.

Det var en utfordring å velge et masteremne blant alle fagtemaene innen vårt studium. Vi ønsket å jobbe med et byutviklingsprosjekt i Oslo. At vi valgte Skøyen som case har flere grunner. At en av oss er oppvokst der og har fulgt utviklingern i område i flere år er en av dem. At Skøyen sannsynligvis er det mest komplekse bytransformasjonsprosjektet i Norge er en annen. Det ble etterhvert en stor, og ganske krevende, utfordring. Grunnen til at vi valgte å skriv om målkonflikten og hvordan formålstjenelig samhandlingen kan bidra positivt i planprosesser, var at dette er en generell utfordring i byutviklingsprosjekter. Overføringsverdien her er stor.

Vi håper vår oppgave kan være med på å sette kompleksiteten rundt mål og samhandling tilknyttet planlegging av bytransformasjonsprosjekter på dagsordenen. Vi håper oppgaven kan utgjøre et faglig bidrag.

Vi har i igjennom denne oppgaven tilegnet oss masse kunnskap om faget og gleder oss til å tre inn i et spennende og tverrfaglig arbeidsliv. God lesing!

*Hanna Foss Sahmi og Synne Lillebye
våren 2019*

Vi ønsker å takke hovedveileder Inger-Lise Saglie og biveileder Daniel Galland for hyggelig og faglige bidrag til veiledninger i løpet av prosessen.

Videre ønsker vi å rette en takk til:

- Alle informantene som har stilt opp til intervju.
- Jørn Abelsnes i Vegdirektoratet for trykking av oppgaven.
- Statens vegvesen Region øst for lån av kontor i masterperioden.
- Familiene våre for masse støtte gjennom hele prosessen, «dere er best!».
- Og venner for hyggelig oppmuntring.

SAMMENDRAG

Offentlig planlegging består ofte av prosesser med mange involverte aktører. Aktørene kan representere offentlig sektor, som stat, fylkeskommuner og kommuner samt privat sektor og sivilbefolkningen. Dagens offentlige planlegging i byer og tettsteder har ofte fokus på utbygging og fortetting rundt kollektivknutepunkter.

Det skal planlegges for myke trafikanter, det skal utarbeides gode byrom, natur og miljø skal ivaretas samtidig og ulik infrastruktur skal bidra til god fremkommelighet for de fleste transportformer. Disse interessene blir ofte representert av ulike aktører med ulike roller og mål. Når disse aktørene møtes i en planprosess kan det oppstå interesse- og målkonflikter.

Vi har i vår oppgave valgt å bruke Områderegulering Skøyen som en case for å kunne belyse dette. Skøyen er sannsynligvis det knutepunktet i Norge med størst utbygningspress. Områdereguleringen er pr dags dato til politisk behandling med en innsigelse fra Statens vegvesen. At en innsigelse fremmes innebærer en uenighet og dermed en målkonflikt. Vi vil i oppgaven identifisere de divergerende målene og evaluere samhandlingen mellom Oslo kommune som forslagsstiller og planforvalter og Statens vegvesen som vegholder i planprosessen på Skøyen.

I vår konklusjon så har vi avdekket fem forhold, eller årsaksfaktorer, som kan ha påvirket graden av samhandling og bidratt til at det har oppstatt en målkonflikt i planprosessen. De fem faktorene er:

1. Ulike roller
2. Tidsperspektiv i planlegging
3. Mangel på ressurser
4. Grad av samhandling
5. Makt og politikk

Avslutningsvis belyses det hvordan teoretiske prinsipper for samhandling kan bidra til at målkonflikten kunne vært unngått eller vært begrenset i omfang.

ABSTRACT

Public planning often consists of planning processes with a variety of involved participators. The participators can be represented by the public sector including governmental administrations, counties and municipalities, as well as the private sector and the civilian population. Public planning in cities and towns today often focus on development and densification of public transport hubs.

Such planning comprises of developing attractive physical urban environments. Furthermore, it has to facilitate good accessibility for urban mobility for most modes of transport including bikers, pedestrians and freight transport. Urban planner and transport planner often have diverse roles and goals. When they collaborate in planning processes, interest and goal conflicts can arise.

In our master thesis we have selected the current area-regulation at Skøyen, as a case in order to elucidate this challenge. Skøyen is most likely the hub in Norway with the strongest expansion pressure. The area-regulation as of today is subject to political evaluation with an objection from the Norwegian Public Roads Administration. The fact that an objection is raised, implies a disagreement and thus a conflict of goals. In the thesis we will identify the divergent goals and evaluate the interaction between the Oslo municipality as a plan proposer and the Norwegian Public Roads Administration as an important road holder.

In our conclusion, we have identified five factors that may have influenced the degree of interaction and contributed to a goal conflict arising in the planning process. These five factors are:

1. Different roles
2. Time perspective in planning
3. Lack of resources
4. Degree of interaction
5. Power and politics

Finally, we will illustrate in what way theoretical principles for interaction can contribute to eliminate minimize goal conflicts as identified.

BEGREPSFORKLARING

1. Mål:

Mål, også kalt målsetning tar for seg en intensjon, tanke eller ide om hvordan en framtidig tilstand skal oppnås. Dette kan utarbeides av et individ eller en organisasjon (wikipedia, 2017, 1).

2. Prosjekt mål:

Prosjekt mål vil i denne oppgaven omhandle mål som knyttes opp mot planprosessen på Skøyen.

3. Samhandling:

Samhandling er samspill og en interasjon mellom aktører. Samhandling knyttes som regel opp mot en form for direkte kommunikasjon (Tjora og Noack, 2018).

4. Samarbeid:

Samarbeid knyttes opp mot å jobbe sammen, for å oppnå et felles mål. Det er ofte en gjentakende prosess som består av personer eller organisasjoner (wikipedia, 2017, 2).

6. Prosess:

Prosess kan blant annet knyttes opp mot utvikling (Gundersen, 2018).

7. Informant:

En Informant er den personen man innhenter informasjon opplysninger og data fra i et forskningsarbeid (Snl, 2018).

8. Områderegulering:

Områderegulering er en type reguleringsplan og brukes av kommunen der det fremkommer fram om det i kommuneplanens arealdel. Den kan også benyttes dersom det er behov for en mer detaljert avklaring av områdebruken (Pbl, 2008).

9. PBE:

PBE brukes i denne oppgaven som en forkortelse for Plan og bygningsetaten, Oslo kommune.

10. SVRØ:

SVRØ brukes som en forkortelse for Statens vegvesen Region øst når etaten omtales spesifikt til prosjektet.

11. SVV:

SVV brukes som forkortelse på Statesn vegvesen når etaten om omtales generelt.

12. Mandat:

En som har fått et bestemt oppdrag og fullmakt til å utføre noe (Tønnessen, i.d).

13. Mulighetsstudie:

Mulighetsstudie er en type utredning hvor nye ideer blir belyst i et potensielt bygg, areal eller området. Det er en måte å vurdere alternativer på og gir et grunnlag for videre beslutning (*Multiconsult i.d*).

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INTRODUKSJON

- 1.1 Oppgavens relevans og formål
- 1.2 Utformingsprinsipper for urbane hovedveier
- 1.3 Bakgrunn for valg av case
- 1.4 Avgrensning av oppgaven
- 1.5 Problemstilling og oppgavemål
- 1.6. oppgavens oppbygging
- 1.7 Temaer og mål

2. METODE

- 2.1 Valg av metode
- 2.2 Kriterier for valg av informanter
- 2.3 Gjennomføring og bruk

3. CASE, SKØYEN

- 3.1 Historie
- 3.2 Introduksjon til områdereguleringen
- 3.3 Mulighetsstudier
- 3.4 Strategi fra SVRØ

4. KUNNSKAPSGRUNNLAG

- 4.1 Plansystemet
- 4.2.Mål i planlegging
- 4.3 Plankonflikter
- 4.4 Medvirkning
- 4.5 Oppsummering

5. PLANTEORI

- 5.1 Instrumentell rasjonell planteori
- 5.2 Strategisk planteori
- 5.3 Kommunikativ planteori
- 5.4.Agonistisk planteori
- 5.5 Oppsummering

6. FØRINGER

- 6.1 Politiske og faglige føringer
- 6.2 Nasjonale føringer
- 6.3 Regionale føringer
- 6.4 Lokale føringer
- 6.5 Oppsummering

7. KUNNSKAPSTATUS

- 7.1 Case Carl Berners plass
- 7.2 Furuset
- 7.3 Oppsummering

8. ANALYSE

- 8.1 Forskningsspørsmål 1
- 8.2 Forskningsspørsmål 2
- 8.3 Forskningsspørsmål 3
- 8.4 Delspørsmål 1

9. KONKLUSJON

10. REFLEKSJON

REFERANSER

- Kilder
- Figurliste



1

SKØYEN STASJON

INTRODUKSJON

- 1.1 OPPGAVENS RELEVANS OG FORMÅL
- 1.2 UTFORMINGSPRINSIPPER FOR URBANE HOVEDVEGER
- 1.3 BAKGRUNN FOR VALG AV CASE
- 1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN
- 1.5 PROBLEMSTILLING OG OPPGAVEMÅL
- 1.6 OPPGAVENS OPPBYGNING
- 1.7 TEMAER OG MÅL

1

Bakgrunnen for masteroppgaven er utfordringer som komplekse planoppgaver i by representerer. Kompleksiteten kan være en konsekvens av områdets mange utfordringer, både fysisk, funksjonelt og sosiokulturelt. Komplekse områder kan lede til komplekse planer, med en rekke ulike aktører involvert. Oppgavens utgangspunkt er hvordan aktører i slike prosesser samhandler når faktorer som stedets forutsetninger, tidligere beslutninger, aktørens utgangspunkt, og aktørens ulike mål, har innvirkning på arbeidet.

Oppgaven vil fokusere på samhandling mellom ulike aktører, hvor utgangspunktet er hvordan samhandling i planprosesser kan bidra til å løse målkonflikter, og dermed bidra til bedre prosesser.

Utgangspunktet for oppgaven er å identifisere og vurdere faktorer som har påvirket samhandlingen mellom kommunal- og statlige aktører i prosessen med områdereguleringsplanen på Skøyen med utgangspunkt i målkonflikten om utformingen av E18.

Introduksjonen i denne delen skal bidra til å belyse tematikken i oppgavens relevans, ved å se byutvikling i et større perspektiv. Det blir i denne sammenheng trukket linjer til byutvikling og infrastruktur i et bærekraftperspektiv.

Deretter følger en forklaring av oppgavens oppbygning.

1.1 OPPGAVENS RELEVANS OG FORMÅL

BÆREKRAFTIGE BYER

Å etablere bærekraftige byer og samfunn er nedfelt i internasjonale og nasjonale mål og føringer. Bærekraft defineres av Brundtland-kommisjonen i "Vår felles framtid" fra 1987, som: *"Utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov"* (Fns bærekraftmål, 2019,2).

FN har brukt Brundtland-kommisjonens definisjon av bærekraft i sin utvikling av sine 17 bærekraftmål. Bærekraftmål nr 11 "Bærekraftige byer og samfunn", innebærer å *"gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige"*.

Begrunnelsen for FNs bærekraftmål nr 11 er at: *"Verden urbaniseres i en fart vi aldri har sett maken til. Mer enn halvparten av verdens befolkning bor i dag i byer, og andelen kommer til å fortsette og øke. Byene fungerer som smeltedigler fulle av ideer, handel, kultur, vitenskap og sosial samhandling. Samtidig står byene for 75 prosent av alle klimagassutslipp og store slumområder hindrer gode levekår"* (Fns bærekraftmål 2019, 1).

Videre presiseres det at: *"Mer enn halvparten av verdens befolkning bor nå i byer. Ytterligere 2.5 milliarder mennesker vil flytte til byer innen 2050. Urbanisering skaper store muligheter og utfordringer. På sitt beste sørger byer for at mennesker kan leve gode liv og utvikle seg både økonomisk og sosialt, men de skaper også miljøproblemer"*.

GLOBALE TRENDER

Intensjonene i FNs bærekraftmål nr 11 er idag nedfelt i overordnede planstrategiene for byutvikling i de fleste byer det er naturlig å sammenlikne Oslo med. Det gjelder byer i deler av Asia, Nord- og Sør-Amerika og Europa. Trenden er en målsetting om å nedprioritere personbilen til fordel for bruk av kollektivtransport, sykling og gåing.

Byutvikling kan beskrives som samhandlingen mellom arealutvikling og transportutvikling. Det er umulig å se for seg en urban arealutvikling uten transport. Samtidig genererer transport alltid arealutvikling. Transport har da også gjennom alle tider vært en forutsetning for lokalisering og utvikling av byene våre. Når målet om bærekraftige byer og samfunn skal realiseres så er endring av transportvaner og transportformer en essensiell faktor for å oppnå det (Statens vegvesen 2014).

HISTORISK KONTEKST

Modernismen hadde en planideologi om å etablere byene som ulike separate funksjonsarenaer. For å forflytte seg mellom disse arenaene hadde modernismen et plansvar: bilen. Dette medførte et enormt transportarbeid med tilhørende klimautfordringer gjennom utslipp av klimagasser. I denne planideologien fremsto transport- og arealutvikling som to separate og plandisipliner. Dette var et brudd på en historisk byutviklingsideologi som hadde preget verdens byer i flere tusen år.

Konsekvensen av denne bytransportutviklingen har vært at hovedtransportsystemene for bil i byene har løsrevet seg fra den historiske byen, enten ved å etablere omkjøringsveger eller ved å etablere tunneller. Denne strategien følges i stor grad opp idag til tross for at Norge gjennom mer enn 25 år har hatt et entydig nasjonalpolitisk mål om å etablere samordnet areal- og transportplanlegging gjennom "Rikspolitisk retningslinje (PRP) for samordnet areal- og transportplanlegging" (rundskriv T-5/93). "Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging" (2014) følger dette videre opp (*Statens vegvesen 2014*)

Erfaringen tilsier at planlegging av hovedtransportårer i norske byer i dag i stor grad er preget av et sprik mellom faglig og politisk retorikk og praksis, eksemplifisert gjennom vedtatt regulert E18-Vestkorridoren (*fig 2*). Hvorfor det er slik representerer i prinsippet en viktig problemstilling i denne oppgaven.

figur 4: E18 Vestkorridorens forhold til omliggende byutvikling (illustrasjon: Statens vegvesen)



ET NYTT PARADIGMESKIFTE

Som en konsekvens av å realisere målet om bærekraftige byer, så har det i løpet av det siste tiåret skjedd et paradigmeskifte i synet på bytransport. Det nye paradigmeskiftet innebærer et brudd med den modernistiske areal- og transportideologien ved at arealutvikling og transportutvikling skal samordnes i praksis gjennom ulike utformingsprinsipper. Det betyr at "sted og "bevegelse" er likeverdige begreper når urbane transportanlegg skal planlegges og utformes (*Transport for London, 2013*).

Det innebærer også at begrepet bytransport" er blitt erstattet med "bymobilitet" jmf. kapittel 3 og 8 i gjeldende Nasjonal Transportplan, NTP. "Bymobilitet" er her ikke definert, men denne oppgaven forstår bymobilitet å være bytransport med utgangspunkt i menneskelige (antroposentrisk) forhold. Det betyr at transport skal ta utgangspunkt i menneskelig forflytning og ikke bilens (*David Banister, 2008*).

Differensieringen mellom bytransport og bymobilitet kan lettest forklares gjennom to illustrasjoner av henholdsvis professor David Banister og Ben Hamilton-Baillie, gjengitt i figur 4 og 5, s 18 og 19.

figur 5: Definisjon av "Urban mobility"
kilde: www.slideshare.net

Urban Mobility

“ It is the way people move in the city, the most common and important move is from home-work, work-home. Urban Mobility has become an important indicator to measure lives quality in big urban centers. ”



David Banister

David Banister, forhenværende professor på Oxford University i England, skrev i 2008 fagartikkelen «The Sustainable Mobility Paradigm». Artikkelen omhandler et nytt planleggingsparadigme som innebar et skifte fra tilrettelegging for transport til bærekraftig mobilitet.

Tilrettelegging for transport

Regionalt fokus
Motorisert transport
Trafikk
Framkommelighet
Reisetidsreduksjon
Øke trafikkhastighet
Fysisk dimensjon
Gate som veg
Trafikkseparering
Økonomisk virkninger

Trafikkprognoser
Modeller
Etterspørsel

figur 6: Differensiering mellom bytransport og bymobilitet,
Kilde: David Banister, oversatt av Guro Berge

Paradigmeskiftet tok et lokalt fokus fremfor et regionalt og fremhevet menneskets forflytning og tilgjengelighet fremfor bilens fremkommelighet. Strategien tok også utgangspunkt i at bymobilitet skulle ta utgangspunkt i en visjon (politisk mål) fremfor å være basert på konvensjonelle trafikkprognoser. En overgang fra trafikksegregering til trafikkintegrering er også nevnt her (Banister, 2008).

Bærekraftig mobilitet

Lokalt fokus
Alle transportformer
Mennesker som skal et sted
Tilgjengelighet
Fornuftig reisetid og punktlighet
Få ned bevegelseshastighet
Sosial dimensjon
Gate som sted
Integrering av trafikk og mennesker
Analyse av flere virkninger med miljø- og sosiale funksjoner
Byvisjoner
Scenariorer
Styring

figur 7, s 19: Differensiering mellom veg og gate
Kilde: Ben Hamilton-Baillie, oversatt av Einar Lillebye

Ben Hamilton-Baillie (1955-2019)

Ben Hamilton-Baillie er mest kjent for sin introduksjon av gateutformingsprinsippet Shared Space, i Norge beskrevet som samhandlingsareal. Prinsippet går ut på en endring fra trafikkseparering til trafikkintegrering. Prinsippet tok utgangspunkt i forskjellen mellom "vegsystemet"



og "det offentlige rom". Det innebærer at trafikkanlegg i bysentraene har helt andre premisser for utforming enn tradisjonelle veganlegg både funksjonelt, fysisk og soisokulturelt. Det offentlige rom er her illustrert med Seven Dials i Camden, London (Hamilton-Baillie, 2010).



Vegsystemet

- Regulert
- Upersonlig
- Todimensjonalt
- Ensidig funksjon
- Statisk
- Forutsigbart
- Systematisk
- Offentlig kontrollert
- Skilt og oppmerking

Det offentlige rom

- Kulturelt definert
- Personlig
- Tredimensjonalt
- Multifunksjon
- Konstant i endring
- Uforutsigbart
- Kontekstuell
- Kultureltt / sosiale regler
- Uformell kommunikasjon

OSLO SOM MILJØBY

Oslo er i 2019 europeisk miljøhovedstad. På nettstedet visitoslo.com finner en følgende begrunnelse for det: *“Oslos status som grønn hovedstad er basert på mye mer enn byens mange parker og store skogsområder. Byplanleggere, politikere og virksomheter av mange slag har lenge jobbet hardt for å redusere Oslos karbonavtrykk og sikre en bærekraftig fremtid for alle. Innsatsen deres har blitt lagt merke til av Europakommisjonen, som har utnevnt Oslo til European Green Capital for 2019.”* (Visitoslo, i.d).

Når der gjelder bærekraftig byutvikling og bymobilitet så trekkes prosjektet “Bilfritt byliv” frem: *“Oslos politikere spiller en viktig rolle i byens grønne forvandling. Gjennom initiativet Bilfritt byliv har Oslo kommune fjernet parkeringsplasser og begrenset trafikk for å gi mer plass til sykler, benker, grønne lunger, gatefester og andre ting som gjør folk gladere og luften renere.”* Dette prosjektet har pr idag resultert i midlertidige tiltak og installasjoner (fig 6).

Trafikksituasjonen i Oslo pr idag er at antall biler holder seg stabilt, flere og flere benytter det ganske omfattende kollektivtransporttilbudet, sykling øker lite til tross for stor satsing mens Oslo-borgere går mer enn de fleste bybrukere i Europa. (Statens Vegvesen, 2018). I forhold til å realisere målet om bærekraftig mobilitet, så satser Oslo kommune på et mikronivå når det gjelder mobilitetsplanlegging.

BYMOBILITET PÅ ULIKE NIVÅER

Erfaringer fra andre land viser at å realisere en optimal bærekraftig mobilitetsatsing, så må planlegging og utforming foregå både på et mikronivå, et mesonivå og et makronivå.

Mikronivå:

Mikronivået omfatter midlertidige og permanente gate- og byromsprosjekter på et detaljnivå, ofte uten en tverrpolitisk og langsiktig strategi. Et eksempel på dette er midlertidige tiltak i “Bilfritt byliv-prosjektet (fig 6). Denne type planleggingsstrategi ligger primært på et kommunedelplannivå.

Mesonivå:

Mesonivået omfatter permanente gate- og byromsprosjekter som inngår i et overordnet gatenettsystem der trafikale løsninger inngår i en lokal bystruktur. Et eksempel på dette er trafikkssystemet i Kvadraturen i Oslo som har endret seg kontinuerlig i 395 år (fra 1624 til idag). Bjørvika, som er en forlengelse av denne bystrukturen, mangler dette fleksible systemet både på system- eller detaljnivå. Denne type planleggingsstrategi ligger primært på et kommuneplannivå.

Makronivå:

Makronivået omfatter et overordnet urbant transportsystem der hovedtransportårene og underliggende gater og veger utgjør en helhetlig trafikkløsning for byen. Dette transportsystemet bør forholde seg til byens arealbruk som i stor grad er i endring. Det er disse prosjektene

som det er knyttet store investeringer til og der potensiale for gode og eventuelt dårlige løsninger er størst. (Ansell *et al.* 2018)

Makronivået omfatter både nasjonal, regional og kommunal forvaltning og innbefatter følgelig både riksveger, fylkesveger og kommunale veger/ gater. Det betyr at planleggingen av urban mobilitet på makronivå forutsetter samarbeid over forvaltningsgrensene for å oppnå nasjonale og lokale transportmål, for eksempel mellom stat og kommune. **Denne oppgavens formål er å diskutere et slikt samarbeid mellom Oslo kommune og staten representert ved Statens vegvesen med utgangspunkt i et konkret case.**



figur 8: Midlertidige fysiske tiltak ved Rådhusplassen, Oslo i forbindelse med "Bilfritt byliv-prosjektet".



figur 9: Upper Street i Camden er bydelens strøkgate. Gata er samtidig del av landets viktigste hovedvegssystem A1.

1.2 UTFORMINGSPRINSIPPER FOR URBANE HOVEDVEGER

E18 gjennom Skøyen er en del av landets hovedvegnett. Hvilken utforming hovedveger skal ha når de kommer til byer og tettsteder har vært diskutert faglig i mer enn 30 år i Norge. Spørsmålet har vært om de skal utformes som veger eller gater når de har nådd bygrenen (*Statens vegvesen 2003*). Gater har vært en viktig del av byene våre gjennom flere tusen år helt til arkitekten Le Corbusier (1887-1965) i 1930-årene konstaterte at "we do not longer need streets, they are an obsolete notion". Dette ut-sagnet oppsummerte det paradigmeskiftet som modernismen representerte i internasjonal by- og transportplanlegging. Gatene ble da erstattet med urbane motorveger som ga mennesker full biltilgang mellom den modernistiske byens mange aktivitetsarenaer. Dagens E18 på Skøyen er en konsekvens av en slik planleggingsstrategi.

Utformingspremissene for utforming av urbane transportårer var da E18 på Skøyen ble planlagt bilfremkommelighet og trafikksikkerhet. Den historiske gatens fysiske og funksjonelle egenart ble i denne planleggingsideologien ignorert, og ideologien ble hyllet av datidens planleggere, bade vegingeniører og arkitekter.

Allerede på slutten av 1950-tallet begynte man å opponere mot denne måten å planlegge byer på. Debatten ble synlig i løpet av 1970-tallet da arkitekter og vegingeniører ikke lenger hadde en sammenfallende målsetting i det å planlegge byer og urbane transportanlegg. I Statens vegvesen fulgte to prosjekter opp denne kritikken: miljøgateprosjektet og 1993-utgaven av nåvren-

de håndbok N100 "Utforming av gater og veger", revidert i 2019 (*Statens vegvesen, 2014*).

Det har vært praktisert fire utformingsprinsipper for hovedveger gjennom byer og tettsteder siden ca 1990 : omkjøringsveg, vegen via lokk og tunneler og veg i dagen enten som veg eller som gate. Omkjøringsveg har vært prinsippet som har vært foretrukket. Men prinsippet er kostbart og har i de fleste tilfeller ført til endret arealbruk på stedet ved at arealutviklingen har fulgt etter omkjøringsvegen.

DAGENS LOKK- OG TUNNELPOLICY

Statens vegvesen har i mange år hatt en liberal holdning til lokk og tunneler. Undersjøiske tunneler, tunneler i fjell, kulverter og lokk er en vanlig vegløsning, også på nye og planlagte vegstrekninger, jmf E39 Ferjefri kyststamveg. I byer og tettsteder har tunneler vært et alternativ til omkjøringsveg og tungtrafikkert veg i dagen. Festningstunnelen i Oslo vurderes som den ultimate bytunnelen- på godt og vondt. Følgende oppdatering er basert på en skriftlig vurdering av sjefingeniør Tor J Smeby i Vegdirektoratet. Han har lang og omfattende erfaring med denne type vegløsninger og deltok blant annet i arbeide med en egen «lokkhåndbok» ca 1990. Smebys faglige syn sammenfaller i stor grad med Statens vegvesens offisielle syn i denne saken.

På 2000-tallet fikk Vegdirektoratet en mer restriktiv holdning til tunnelloøsninger, spesielt i by.

Begrunnelsen var trafikkisikkerhet og kostnader, både til etablering og til vedlikehold og drift. Vi får mange ønsker om lokk over riksveiene, skriver Smeby, både bebyggelse, friområder og flater som binder sammen tosidige arealer som er vanskelige å utnytte.

Slike prosjekter handler selvsagt om bymiljø. Og det handler om høyere eiendomspriser og økt omsetning. Eksposering mot riksveien kan være et poeng for utbygger. Vi har sagt ja til noen lokkprosjekter. Det er nok nå. Prosjektene påfører samfunnet store og evigvarende kostnader. Tunneler/lokk gir hyppigere stopp i trafikken, høye byggekostnader og høye DVR-kostnader (drift, vedlikehold, rehabilitering) sammenlignet med vei i dagen. DVR løper i hele levetida og er ofte betydelig større enn investeringskostnaden. Lokk i det omfang som er ønsket vil være en systemfeil i riksveinettet.

Kommunen spekulerer bevisst for å oppnå tunnelloøsning skriver Smeby videre: Vi har eksempler på at kommuner og utbyggere driver en trinnvis framrykning. Man etablerer utbygging tett ved riksveiene på kanten av gjeldende støy- og luftregelverk, deretter argumenterer man på for lokk. Eiendomsforhold blir et viktig tema i lokkprosjekter. Alle forhold og tiltak kompliseres når vi har eiere i to etasjer eller flere.

Sikkerhetsaspektet har blitt skjerpet de senere årene. Flere ulykker i tunneler har aktualisert spørsmålet om tunneler er sikre nok. Ønsker om tunneler og miljøtunneler er omfattende. Dette har også et sikkerhetsaspekt. Brann i et lukket rom kan få fryktelige konsekvenser. Fjelltunneler

og betongtunneler i det omfang som er ønsket framskynder den store tunnelkatastrofen som kommer en dag. Brann i dagen er ofte lettere å håndtere. Ekstreme temperaturer og gasser spres fort i dagen, og trafikanter som blir fanget kan rømme ut i sideområdet.

Riksvei i by er dominerende byggverk som stykker opp annen bybruk, skriver han. I nye saker har vi gått inn for å løse dette med tverrbruer over riksveien som binder sammen arealer. Riktig plassert og utformet vil bruer og støytiltak ofte dekke de behovene et veilokk dekker. Vi er villige til å diskutere brubredden, den kan i noen tilfeller være bredere enn trafikken minimumsbehov. Det vanligste i Norge, og i andre land, er at riksveien passerer byen som en ren fjernvei. Men i noen store byer går riksveiene dessverre gjennom byene. Dermed oppstår diskusjonene om hvem som har rett på arealene. Byen var her først og så videre. På lang sikt er utviklingen å løfte riksveiene ut av byene og bygge om byene etter lokale behov.

I et slikt framtidsbilde ser man annerledes på bebyggelse ved gatenettet. Effektiv arealbruk er et av de viktigste tiltakene for å utvikle gode byer. Tette byer kjennetegnes med stikkord som reinere, langsommere, smartere trafikk. Trafikkarealer tar ofte opp halvparten av arealene i byene. Hovedsporet i framtida blir å ta tilbake areal, ikke bygge flere etasjer med trafikk i underetasjen som blir en kostbar løsning.

Det vil fortsatt være ønskelig med lokk og tunneler i byer og tettsteder. De kommunale kravene til slike løsninger er vedvarende og fremsettes

parallelt med kravet til bærekraftig mobilitet der bilen skal nedprioriteres samtidig som god bilfremkommelighet ønskes. Ønsker om veilokk, skriver Smeby, er del av et større bilde. I noen saker ønskes nedbygging av nasjonale veier på forskjellige måter, på bekostning av transportfunksjonen. I de senere år er rask og effektiv nasjonal veitransport med minst mulig friksjon løftet høyere som et viktig mål. Dette innebærer at vi har en restriktiv holdning til bebyggelse ved, over og under riksveiene (Smeby, 2019).

HØYTRAFIKKERTE GATER

Ifølge rapporten "Høytrafikkerte bygater- og ombygging fra vei til gate" defineres en høytrafikkert gate som en del av et overordnet veisystem, samtidig som den er en viktig bygate for mange brukere av gaterommet. Det følgende er en gjengivelse av rapporten:

Gaten har oftest en hoved- eller strøkgatefunksjon og fungerer som en av "eikene" i byens gatestruktur. Høytrafikkerte gater har stor betydning som hovedtraseer gjennom byen eller mellom bydeler. I eksempelsamlingen defineres en høytrafikkert gate å ha mer enn 15 000 ÅDT, årsdøgntrafikk.

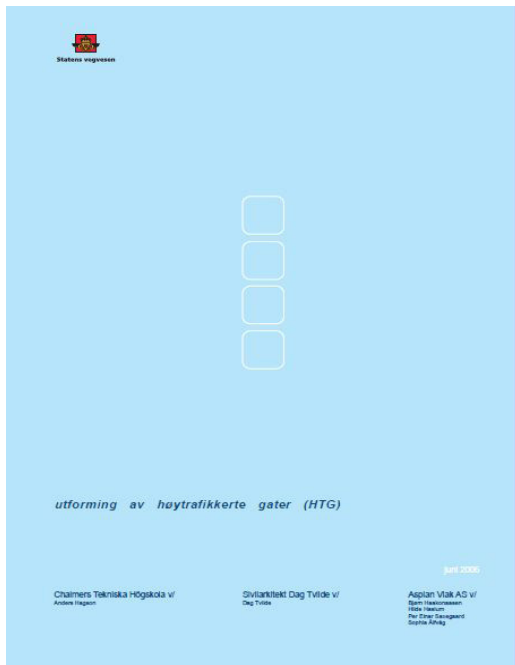
Gjennom historien har gatene ivaretatt ulike typer trafikk og det gjør de fortsatt. Introduksjonen av bilen og modernismen som byplanleggingsideologi markerte et paradigmeskifte i forhold til hvordan gater ble utformet. Før bilen kom for alvor ble de brede hovedgatene i hovedsak utformet ut fra gatenes arkitektoniske betydning i bystrukturen, og i forhold til en

funksjonalitet som ikke nødvendigvis var knyttet til transport. I ettertid har disse historiske hovedgatene, representert ved boulevarder, avenyer og andre bygater, hatt kapasitet til å ivareta svært store trafikkmengder, samtidig som de fungerer som sosiale og kommersielle arenaer. Eksempler er gatene Avenue des Champs-Élysées i Paris og Munkegata i Trondheim.

Planlegging av motorveier var et resultat av den nye ideologien. Hovedveinet i mange byer ble bygd ut fra modernismens bærende utformingsprinsipper. Det ble større krav til fremkommelighet og høy hastighet, trafiksikkerhet og separerte trafikantgrupper. Hovedveiene ble oftest planlagt uavhengig av eksisterende bystrukturer som rene transportårer, enten utenom byen, gjennom tunnel eller ved separate motorveier uavhengig av bystrukturen (Statens vegvesen 2015, s 8).

Høytrafikkerte gater er gjenstand for to viktige rapporter: "Utforming av høytrafikkerte gater HTG fra ca 2004 og "Høytrafikkerte bygater- og ombygging fra vei til gate" fra 2013. Som relevans for en refleksjon med hensyn til alternativ utforming av E18, presenteres begge rapportene her.

Utforming av høytrafikkerte gater HTG



Rapporten ble utgitt som et forprosjekt av Statens vegvesen ca 2004 med tittel "Utforming av høytrafikkerte gater i by". Rapporten ble videreutviklet i en hovedrapport i 2005 fortsatt med tittelen "Utforming av høytrafikkerte gater HTG". Forfattere var Chalmer, Dag Tivilde og Asplan Viak. Utgivelsen var en ren SVV-rapport. Formålet var å eksemplifisere gater med høy trafikk i Norge.

Rapporten oppsummerer med at *stamveger har fått en viktigere regional rolle. Det betyr at bare i et fåtall gater er det gjennomført streng*

trafikkdifferensiering, der trafikken i stor grad er atskilt fra sidefunksjonen knyttet til bebyggelsen, som på deler av Ring 2. Slike gateterkninger er derfor mer en del av hovedvegnettet enn en del av HTG. I hver ende av Ring 2 oppløses hovedvegpreget og gata skifter karakter, funksjon og prioritering. Det viser at prioriteringer langs ringen er basert på lokale og ikke overordnede, regionale hensyn. Over dette nivået i veghierarkiet finner vi de egentlige hovedvegene, E18 med Festningstunnelen og Ring 3. Dette vegnivået har gradvis tatt over den regionale funksjonen, mens resten av bygatenettet har blitt tilsvarende "nedklassifisert" (Statens vegvesen, 2015, s 132).

figur 10: Forside rapport: Utforming av høytrafikkerte gater HTG

Høytrafikkerte bygater - og ombygging fra vei til gate



figur 11, s 26: Forside rapport: Høytrafikkerte bygater - og ombygging fra vei til gate

Rapporten "Høytrafikkerte bygater - og ombygging fra vei til gate" ble utgitt i 2013 av Statens vegvesen og Oslo kommune ved Bymiljøetaten og PBE. Rapporten ble forfattet av Asplan Viak med PBE som prosjektleder.

Formålet med rapporten var et ønske fra Oslo kommune å transformere et utvalg hovedveger (riks-og fylkesveger) i Oslo til gater og boulevarder. I rapporten vises det til høytrafikkerte gater i Europa. Rapporten sammenlikner disse med utgangspunkt i ÅDT med relevante hovedveger i Oslo.

Utgangspunktet for eksempelsamlingen var:

- kapasitet: det å kunne avvikle store trafikkmengder
- opplevelse: attraktiv for ulike trafikantgrupper, slik at den benyttes av et mangfold av brukere, og
- funksjon: viktig åre i trafikksystemet og viktig rom i byen

I rapportens innledning presiseres gatens potensialer for å ivareta store trafikkmengder. *Gatens planlagte funksjoner, trafikkhastighet og tilgjengelige arealer er svært viktig. En gate kan like godt som en vei ivareta store trafikkmengder som krever mye plass til biler. Samlingen av gateeksempler viser at store gateanlegg oftest har store trafikkmengder, men klarer å ivareta mange viktige byfunksjoner samtidig. Med utgangspunkt i at kravene til persontransporten ikke skal øke, så inngår en økt satsning på kollektivtransport, sykkel og gange som viktige premisser for en god og helhetlig utforming av byer og høytrafikkerte gater ("Høytrafikkerte bygater - og ombygging fra vei til gate", s 8).*

Videre refererer rapporten til miljøgevinsten ved å etablere gate kontra veg og viser til miljøgateprosjektene: *Ved bygging av "miljøgater" på begynnelsen av 1980 -tallet startet planleggingen av en mer stedstilpasset gate- og veiutforming for flere mindre tettsteder i Norge. Statens vegvesen oppsummerte i 2003: "Siden man begynte å bygge miljøgater i Norge for 15-20 år siden er det påpekt at det dreier seg om stedstilpassede helhetsløsninger, - det finnes ingen standardoppskrift.*

Det er helheten som virker og ikke de enkelte elementene. For å få gode helhetsløsninger med ønskede virkninger må de enkelte elementene sees i sammenheng ved utformingen av gata". Ulike miljøtiltak kan samlet gi bedre byutvikling og positive ringvirkninger til områdene omkring. Begrepet "stedsutvikling" brukes ofte som en fellesbetegnelse for flere tiltak som samlet forbedrer det fysiske og sosiale miljøet og som stimulerer næringslivet. Det er flere likhetstrekk til det å bygge om veier til gater i byer.

Et felles hovedmål er å bedre livskvaliteten for alle beboere og brukere av gatene. Mye biltrafikk skaper miljøbelastninger med støy og luftforurensning. Miljøforbedringer langs vegger

og i gater må bedres for alle trafikantgrupper, både gående, syklende, kjørende og kollektivreisende. I tillegg må trafiksikkerheten bli enda bedre.

Rapporten konkluderer med følgende:

- **Det er ikke høy trafikk som skaper gode gater**
- **Men gode gater kan håndtere høy trafikk**
- **Det finnes mange ulike måter å håndtere trafikken på**
- **Noe av det viktigste er ikke ÅDT, men hastigheten i gatene**

(Plan og bygningsetaten et al. 2013).



figur 12: Kensington High Street, Stoksgaten i bydelen Kensington Chelsea med ca 42 000 ÅDT

1.3 BAKGRUNN FOR VALG AV CASE

Gjeldende kommuneplan for Oslo legger opp til en polysentrisk byutvikling for å redusere transportarbeidet. Dette betyr en knutepunktutvikling rundt viktige kollektivholdeplasser Et viktig realisert prosjekt som beskriver samhandlingen mellom PBE og SVRØ er det såkalte Økern-prosjektet. Dette er det siste realiser-te byutviklingsprosjektet der PBE og SVRØ samhandlet mot en felles løsning i henhold til bærekraftmål.

ØKERN / LØREN

Økern er et tradisjonelt vegknutepunkt der ring 3 (fv 150) og Østre Akers vei (fv 163) møtes. Riktignok har T-banen sin holdeplass her og toget har et lokalspor for godstransport, men det er vegkrysset som i moderne tid har satt sitt preg på Økern som senter. Nytt prosjekt for vegføringen på Økern har en lang historie. Kommunedelplanarbeidet tok utgangspunkt i byrådets igangsetningsgsvetak av 23.05.1997 som definerte den viktigste målformuleringen for planarbeidet: *“...målet er å skape et velfungerende og attraktivt næringsområde. Det skal legges avgjørende vekt på gode miljømessige løsninger både i forhold næringsområdet, veisystemet og tilliggende boligområder. Det skal legges tilrette for gode kollektivtrafikk-løsninger slik at behovet for bilbruk reduseres”.*

Reguleringsplanen for daværende riksveg 150, Ulvensplitten-Sinsenkrysset, ble vedtatt i Oslo bystyre 27. august 2003. I utarbeidelse av reguleringsplanen skrev Statens vegvesen som byggherre: **“Veg- og gatenettet er svært viktige elementer i byene, og gjennom utfor**

mingen av nettet spiller Statens vegvesen en rolle som byformer. Veg- og gatenettets utforming, og i hvilken grad transportårene fungerer som barrierer for gående og syklende, betyr mye for det fysiske bymiljøet og for det sosiale livet i byen” (Stendahl, 2012).

Til tross for en slik målsetting fremstår Økern idag som et veganlegg som i liten grad harmonerer med de fysiske omgivelsene eller legger til rette for et fremtidig bymiljø med et godt sosialt byliv. I sin masteroppgave “Vegplanlegging og byutvikling på Økern : en casestudie av Rv. 150 Ring 3 Ulven- Sinsen” konkluderer Åsmund Stendahl slik:

“... oppgaven tegner et bilde av et Statens vegvesen som opererer i et landskap mellom faglige anbefalinger og politiske beslutninger, og presset mellom økonomiske begrensninger og kommunens visjoner for utvikling. Samtidig tyder mye på at forutviklingen på Økern best forstås i lys av hovedvegutbyggingen i Oslo. Byformen på Økern er i stor grad betinget av virkemidlene, og den faglige tilnærmingen, fra hovedvegutbyggingen. Det byidealet som ligger til grunn for en vellykket knutepunktsbasert utvikling, preger Økern i liten grad. Dette samsvarer med funn fra intervjuene, som viser at tilnærmingen til vegplanlegging i og utenfor definerte knutepunkt, er den samme. Økerns status som kollektivknutepunkt i Oslos kommuneplan ser derfor ut til å ha mindre betydning for den faktiske utviklingen.



figur 13: Kobling Østre Aker vei og Oslo sentrum i kulvert.

figur 14: Nye Økernsenteret med tilhørende transportanlegg.



ERFARINGER FRA ØKERN

Økern-prosjektet representerer et viktig veg- og byutviklingsprosjekt på et makronivå der det er vanskelig å se at målene for redusert biltrafikk, god og logisk fremkommelighet for sykling og gåing, tilretteleggelse for god byutvikling og et godt byliv er ivaretatt. Det eneste planen legger opp til er god næringsutvikling ved at det legges til rette for bygging av et vegbasert kjøpesenter i tråd med utbyggerens (Steen og Strøm) intensjoner (fig 107).

Stendahls masteroppgave fra 2012 etterlater noen relevante refleksjoner med hensyn til hvordan samarbeidet mellom Oslo kommune og Statens vegvesen var i dette viktige byutviklingsprosjektet. Med hensyn til å samordne seg frem til et godt resultat så hevder Stendahl at *“...det er et omfattende samarbeid i alle norske byer mellom transportetatene og forvaltningsnivåene - stat, fylke og kommune. Det er ganske tunge prosesser. Det er mange, blant annet jeg, som mener at det er så mange aktører at nesten all tid går med til å snakke med hverandre, og man får ikke gjort så mye. Måten transport er organisert i Norge på er til hinder for en effektiv løsning, fordi det er så mange aktører med hver sin pengesekk og sine hensyn å ta”*.

Videre gir utsagn fra informanter en god oppsummering av prosjektet:

- *“Plan og bygningsetaten ivaretar arealutviklingen, og de er med hele veien, men du får ikke et dokument om at slik skal byen se ut når du er ferdig - det er forhandlinger hele veien”*.

- *“Statens vegvesen styrer prosjektet, men kommunen er jo reguleringsmyndighet så de er avhengige av et godt samarbeid - og det har vi hatt. Det gikk smertefritt den omreguleringen også”*.

- *“Plan- og bygningsetaten og Statens vegvesen har nok litt ulik rekkefølge på målsetting. Det handler om respekten for ulike roller, men også behovet for å se ting i sammenheng. Det synes jeg også disse tre alternativene til kommunedelplanen er et bevis på - at Statens vegvesen var med på utrede alternativer”*.

- *“Økern er egentlig en plan fra en annen tid. Men diskusjonen om samvirket mellom byutvikling og veginvesteringer var en viktig diskusjon her. Men skulle en gjort dette i dag, ville planen sett annerledes ut. Fordi debatten om kvaliteten i byutvikling har et mye mer kvalitativt innhold enn det vi klarte å få til i denne planen. Det er ikke alltid så lett å få det til og det er ikke alltid man får det til, absolutt ikke. Men holdningene hos de fleste har nok forandret seg” (Stendahl, 2012)*.

SKØYEN SOM CASE

Økern-prosjektet er et viktig referanseprosjekt med gode målsetninger og samhandlingsintensjoner. Når denne samhandlingen, eller mangel på samhandling, har resultert i et lite vellykket prosjekt, i forhold til enkelte mål, vil det være relevant å vurdere et analogt prosjekt som nå er til politisk behandling for å evaluere om partene har dratt lærdom av Økern-prosjektet. Et slikt prosjekt er områdereguleringen på Skøyen.

I Skøyen-prosjektet står PBE og SVRØ ovenfor store utfordringer både med hensyn til å utvikle en felles målformulering samt å samhandle med formål om å nå et omforente mål med hensyn til optimal bærekraftig byutvikling og bymobilitet.

Skøyen er høyst sannsynlig det mest komplekse bytransformasjonsprosjektet i Oslo, kanskje i Norge. Prosjektet er preget av mange motstridende mål, ikke bare mellom forvaltningsnivåene kommune-stat. Skøyen er det ultimate kollektivknutepunktet med tog, trikk, buss, taxi og fremtidig T-banetilbud. Skøyen stasjon er den nest mest trafikerte stasjonen i Norge etter Oslo S. Foruten kollektivtrafikk går E18 gjennom området, delvis i viadukt. Ring 2 (fv 160) er en del av Skøyen sentrum og Ring 3 (fv 150) tangerer området. Det er mange utbyggeraktører som avventer vedtak på flere større reguleringsplaner for bolig- og næringsutbygging sentralt i området. Skøyen er et etablert bydelssentrum med eksisterende næring- og boligbebyggelse samt sosial infrastruktur.

I denne funksjonelle og fysiske kompleksiteten står PBE og SVRØ steilt mot hverandre i forbindelse med utformingen av E18 gjennom området. I mange mulighetsstudier forut for områdereguleringen er det etablert tre alternative løsninger for E18 gjennom Skøyen sentrum:

- 1. Tunnell**
- 2. Veg i dagen som i dag (0-alternativet)**
- 3. Veg idagen som stedstilpasset løsning (boulevard).**

Hverken PBE eller SVRØ ønsker å utrede alternativ 3. PBE forutsetter alternativ 1 og SVRØ krever gjennom innsigelse alternativ 2. Dialogen mellom de to aktørene er pr idag fastlåst. Har de samme aktørne dratt lærdom av Økern-prosjektet og er vi nå, etter 16 år, inne i en ny tid med endrede krav til bymobilitet og byutvikling. Er våre politiske og faglige mål knyttet til disse kravene fortsatt kun retorikk?

Områdereguleringen på Skøyen har bestått av en prosess med mange ulike aktører. Nå som planen er sendt til politisk behandling, har planen to innsigelser og 176 innspill. Planen har i løpet av prosessen blitt kritisert for blant annet manglende medvirkning. Hvordan har de to aktørene samhandlet i denne planleggingsprosessen for å oppnå god dialog og fremme god merdvirkning? Har det vært en intensjon og vilje til å finne en omforent løsning på en særdeles vanskelig planoppgave. Ut fra et slikt perspektiv var Skøyen, med sine nye områderegulering, et relevant og utfordrende valg som mastertema.

INNSIGELSE FRA SVRØ

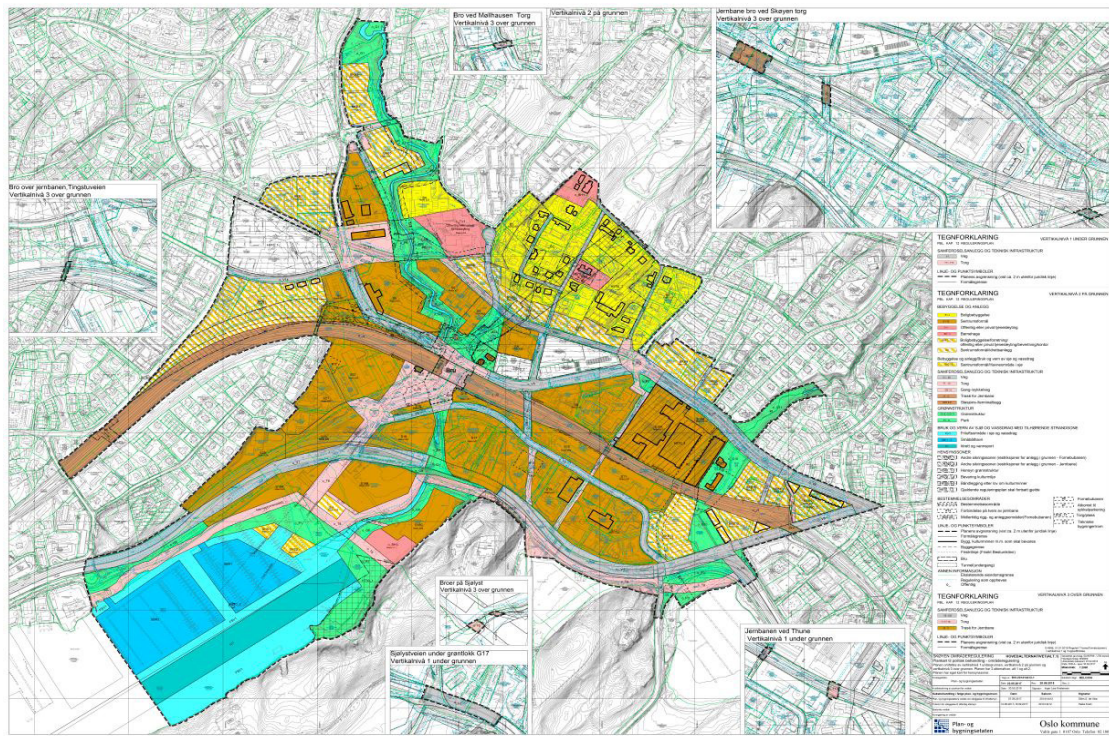
Områderegulering Skøyen er, når vi leverer vår masteroppgave, 15.05.19, til politisk behandling. Det er i planens 301 sider gitt forslag til en fremtidig, helhetlig byutvikling av Skøyen, utarbeidet av PBE.

Med hensyn til utforming av E18, som er planforslagets hovedrelevans i denne oppgaven, inneholder områdereguleringen to ulike utformingsprinsipper for E18. Utforming representerer en fremtidig ønsket utforming, med tilhørende illustrasjoner og en utvikling vist ved juridiske plankart. Det er utformingen av E18 presentert i plankartene som er gjenstand for politisk behandling. Plankartet forutsetter ikke tunnelløsning og viser E18 i dagen (*fig 13, s 33*). Dette fremkommer i planbeskrivelsen. Det betyr at planforslaget juridisk sett er uavhengig av E18 i tunnel, men at tunnelløsningen er en forutstening for å få realisert en helhetlig byutvikling i henhold til kommunens intensjon.

SVRØ har i sin innsigelse klart gitt uttrykk for at de går i mot en tunnelløsning. Formelt og juridisk handler imidlertid innsigelsen om fremkommelighet for kollektivtransporten, manglende utredning av støy samt byggegrenser, men ikke direkte på tunnel i og med at tunnel ikke inngår i de juridiske plankartene.

Vi tar i denne oppgaven utgangspunkt i planens fremtidige ønskede utvikling med tilhørende illustrasjoner. Dette vil bli blir nærmere forklart i oppgaven og være gjenstand for analyse og refleksjon.

figur 15: Plankart, områderegulering Skøyen med E18 i dagen.



1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN

AVGRENSNING

PBE har som forslagsstiller fått planen for en områderegulering på Skøyen som en politisk bestilling og skal på best mulig måte møte utfordringene ved å bidra til å realisere en helhetlig utviklingen av byen. Utviklingen skal skje i samsvarende med andre relevante aktører, både statlige, private og sivilsamfunnet.

Avgrensningen i oppgaven er i hovedsak knyttet mot utformingen av E18. Det blir i oppgaven kun redegjort for temaer i planen som har betydning eller påvirkes av denne utformingen. Eksempel på dette er temaer som omhandler kobling mellom by og fjord, tilgjengelighet og fremkommelighet for gående, syklende, personbiltrafikk og næringstrafikk, miljømessige konse-

kvenser som luft og støy forurensning, grønt areal og byggegrenser. Punktene nevnt over, vil i oppgaven framkomme som temaer som blir berørt eller er en effekt av en framtidig utvikling. De vil dermed være med på å belyse effekten av aktørenes ønskede alternativ for en framtidig uforming av E18.

Opgaven begrenser seg geografisk til selve områdereguleringen, det vil i det området plankartetet fysiske omfatter, dette til tross for at Reguleringsområde har naturlig nok et stort influensområde da Skøyen er et viktig knutepunkt innenfor Oslo sentrum med tilhørende transportanlegg.



figur 16: Planavgrensning

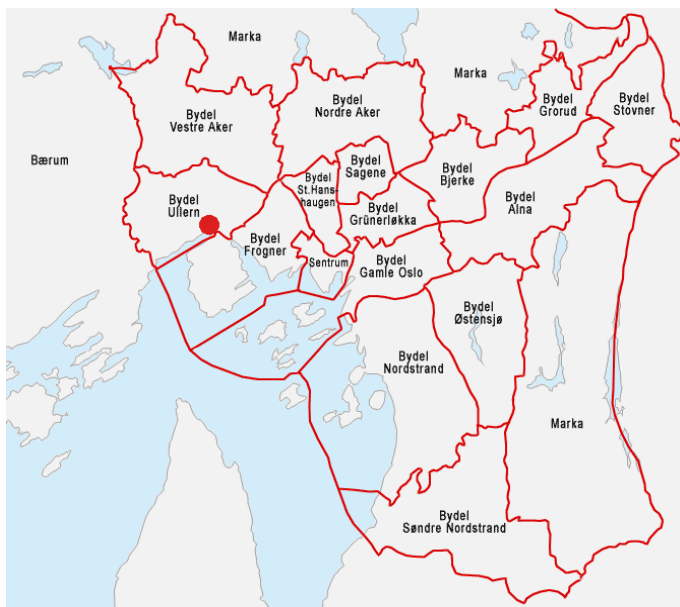
LOKALISERING/ GEOGRAFISK KONTEKST

Skøyen er bydelscenteret i Ullern bydel i Oslo. Skøyen har en strategisk plassering med tilknytning til Oslofjorden og til jernbane og veg og annen kollektivtransport. Skøyen er lokalisert mindre enn 3 kilometer nord for Lysaker som markerer bygrensen mellom Bærum og Oslo. Fra Vest er atkomsten til Skøyen via E18 med lokal- og regionalbuss eller lokal- og regionaltoget. I tillegg vil Fornebu-banen gi utvidet atkomst mot syd-vest (Fornebu) fra ca 2025.

Med plassering innerst i Bestumkilen har Skøyen umiddelbar tilgang til båttransport og maritimt friluftsliv med flere båtforeninger (båtplasser) og badeplasser. Atkomsten til Bygdøy,

med alle sine mange friluftstilbud, er kort og god. Skøyen har relativt kort vei til Vigelandsparken og Frogner bydel. Skøyen har mange landlige kvaliteter samtidig som stedet er lokalisert meget sentralt i forhold til Oslo sentrum med 5 min togreise til Nasjonalteateret (Karl Johanms gate).

Disse stedlige kvalitetene gjør at Skøyen er en attraktivt lokalisering for boligutvikling og merkantil virksomhet. Utbygningspresset er idag stort med mange aktive eiendomsutviklere med tildels store utviklingsprosjekter.



figur 17: Bydelskart for Oslo med Skøyen markert med rødt.

1.5 PROBLEMSTILLING OG OPPGAVEMÅL

INTRODUKSJON TIL PROBLEMSTILLING

Områdereguleringen for Skøyen er en kompleks planprosess med både statlige, regionale, kommunale- og private aktører. Private aktører omfatter enkeltpersoner, interesseorganisasjoner og sivilsamfunnet. Aktørene har ulike målsetninger, ønsker og krav. Disse er tildelt motstridende. Dette har blant annet resultert i innsigelser fra statlige etater som Riksantikvaren, Bane NOR og Statens Vegvesen (heretter kalt SVV) på sentrale punkter i planen.

Planforslaget er utarbeidet av Oslo kommune, Plan og bygningsetaten (heretter kalt PBE). Planen forutsetter en tunnelloøsning for E18 for å tilrettelegge for en helhetlig byutvikling med blant annet økt tilgjengelighet til fjorden, samt redusert støy og forurensning. SVV har fremmet innsigelse på planforslaget da de mener at planens løsning for E18 i tunnel ikke følger vegetatens anbefalinger og utredninger, og at PBE ikke har gjort rede for konsekvenser, gjennomførbarhet og finansiering av tunnelen (Statens vegvesen, 2017).

(...)Vi forutsetter at Oslo kommune reviderer planforslaget og legger til grunn realistiske forutsetninger, slik at man kan komme fram til en omforent plan som er gjennomførbar og som skaper forutsigbarhet for alle berørte (Statens vegvesen, 2017).

Planforslaget er nå sendt til politisk behandling. Nå blir det opp til politikerne å vurdere planen med tilhørende innsigelser. Innsigelsen fra SVV dreier seg om en sentral fysisk løsning i planen som vil legge konstituerende føringer for utviklingen av Skøyen. Motstridende mål vedrørende løsning for E18 mellom SVV og PBE vurderes i denne oppgaven som en målkonflikt. I og med at det foreligger en innsigelse, er denne målkonflikten ikke løst

PROBLEMSTILLING

På hvilken måte har målkonflikten vedrørende utforming E18 påvirket samhandlingen i prosessen mellom PBE og SVRØ?

HYPOTESE

Ved å kartlegge utfordringer som kan påvirke samhandlingen i planprosessen på Skøyen, kan man bedre håndtere målkonflikter.

HOVEDMÅL

Å identifisere faktorer som har påvirket samhandlingen i målkonflikten mellom PBE og SVRØ tilknyttet utformingen av E18 i områdereguleringen for Skøyen, og foreslå hvordan man gjennom samhandling bedre kan håndtere målkonflikter.

DELMÅL

1. Hvordan kan samhandling bidra til bedre prosess på Skøyen?

FORSKNINGSSPØRSMÅL KNYTTET TIL HOVEDMÅLET

ANALYSE

1. Hva er målene til PBE og SVV i områdereguleringsplanen på Skøyen tilknyttet løsningen av E18 og hvilken sammenheng har de med føringer?
2. Hvordan har samhandlingen mellom PBE og SVRØ vært i prosessen?
3. Hvilke faktorer har påvirket samhandlingen, og hvordan har de bidratt til konflikt?

1.6 OPPGAVENS OPPBYGGING

KAPITTEL	
3.	CASE SKØYEN
4.	KUNNSKAPSGRUNNLAG
5.	PLANTEORI
6.	FØRINGER
7.	KUNNSKAPSSTATUS
8.	ANALYSE
7.	KONKLUSJON
8.	REFLEKSJON

INNHold

Gjennomgang av historie, planer og saksinnsyn gjennomgås for å få et overblikk over prosessen til Skøyen. Dette er knyttet opp mot områdereguleringen utarbeidet av PBE og innsigelsen gitt av SVV

Målkonflikter og konflikthåndtering i planlegging i Norge

På bakgrunn av skiftene planparadigmer i samfunnsplanlegging har vi belyst oppgaven opp mot teoretisk perspektiv med innblikk i instrumentell, strategisk, kommunikativ og agonistisk planteori

Overordnede politiske og faglige føringer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå blir introdusert for å belyse aktørenes mål opp mot føringer og hvilken rolle føringene har i planprosessen på Skøyen

Case Furusest og case Carl Berner som grunnlag for å forså lignede plansaker som kan relateres til planprosessen på Skøyen.

Forskningsspørsmål 1, 2 og 4, samt delmål 1 besvares i analysen

Det gis en konklusjon av funnene i analysen

Det gis en avsluttende refleksjon

1.7 TEMAER OG MÅL

ETABLERING AV FORSKNINGSTEMAER

Det er mye informasjon som blir presentert i masteroppgavens mange kapitler. Det er derfor viktig å systematisere informasjonen frem mot oppgavens analyse. I henhold til kapittel 1.5 så er oppgavens hovedmål:

Å identifisere faktorer som har påvirket samhandlingen i målkonflikten mellom PBE og SVRØ tilknyttet utformingen av E18 i område-reguleringen for Skøyen, og foreslå hvordan man gjennom samhandling bedre kan håndtere målkonflikter.

For å oppnå dette målet har vi definert tre forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål knyttet til hovedmålet:

- 1. Hva er målene til PBE og SVV i områdereguleringsplanen på Skøyen tilknyttet løsningen av E18 og hvilken sammenheng har de med føringer?**
- 2. Hvordan har samhandlingen mellom PBE og SVRØ vært i prosessen?**
- 3. Hvilke faktorer har påvirket samhandlingen, og hvordan har de bidratt til konflikt?**

Spørsmålene differensieres i tre temaer:

- MÅLFORMULERING
- SAMHANDLING
- PROSESS

Kapitlene 3-7, som danner kunnskapsgrunlaget

for case Skøyen (3), empiri (4), planteori (5), føringer (6) og kunnskapstatus (7), leder frem mot analysen i kapittel 9. Kapitlene 3-7 oppsummeres derfor inbyrdes innenfor forskningstemaene som definert. Vi vil på den måten oppnå en konklusjon mellom oppgavens kunnskapsgrunnlag (kap 3-7) og dens analyse (kap 9) som utgjør oppgavens besvarelse.

Det er samtidig viktig å påpeke at ettersom de tre temaene samlet utgjør analysen, kan temaene gå noe inn i hverandre og enkelte punkter kan gjelde for flere temaer.



MÅLFORMULERING



SAMHANDLING



PROSESS

ETABLERING AV MÅLINDIKATORER

I oppgaven er avklaring av begrepet "mål" vesentlig. For å systematisere mål på ulike nivåer og temaer legger vi til grunn at prosjekter har et hierarkisk målsystem. Målsystemet i denne oppgaven bygger på måten mål er definert og organisert på i forslaget til detaljreguleringsplanen for Carl Berners plass, datert 2015. Vi vil konsekvent bruke denne måldefinisjon i oppgaven. Dette skal bidra til enklere forståelse av sammenhengen mellom de ulike målene. Dette vil være relevant i kapittel 3: Case Skøyen og kapittel 6: Føringer, hvor aktørens mål blir presentert. Videre vil det bli en del kapittel 10 Analyse og kapittel 12 Refleksjon. Systemet er, utover effektmål, som følger:

Overordnet mål:

Det overordnede målet er en generell målsetting som forklarer noe om "visjonen" til området prosjektet er en del av. Det overordnede målet er et resultat av de nasjonale og de lokale politiske- og faglige føringer for området.

Prosjekt mål:

Målene i et prosjekt mål handler om de målene som man ønsker å oppnå i det konkrete prosjektet. Målet /målene er knyttet til hva man ønsker å oppnå på det konkrete området. Prosjekt målet er en konkretisering av de overordnede målene til det enkelte prosjektområdet. Prosjekt målet bør derfor oppfylle det overordnede målet, og de overordnede føringene.

Målprioriteringer:

Målprioriteringer er en rangering av ulike mål som er prioritert etter hvor godt de oppfyller prosjekt målet. Målprioriteringene i prosjektet er derfor de målene som skal føre til måloppfyllelse av prosjekt målet. Målprioriteringene bør være konkrete nok utformet slik at man lett kan forstå hva som bør gjøres for å oppfylle prosjekt målet. Målprioriteringene er det som skal omsettes til fysisk form.

STATENS VEGVESENS MÅL- FORMULERING

Statens vegvesens måldefinisjon er gjengitt i retningslinje R760 "Styring av vegprosjekter" (2018). SVV opererer med samfunns mål, effektmål og resultatmål der.

Samfunns mål (samfunns perspektiv):

omfatter samfunnsøkonomisk lønnsomhet og utvikling. Samfunns mål fastsetter, iht R760, *politisk gjennom Nasjonal transportplan (NTP), eller besluttes for et konkret prosjekt eller for et programområde.*

Effektmål (bruker perspektiv):

omfatter tidsbesparelser, regularitet, kapasitet og ulykkesfrekvens. Effektmål knytter seg, iht R760, *knytter seg til prosjektets virkning for brukere og omgivelsene med relasjon til ovennevnte effekter. Effektmål er fsattsatt i NTP og gjennom kommunedelplan- og reguleringsplanvedtak.*

Resultatmål (prosjekt perspektiv):

defineres iht R760 *av prosjekteier for den*

fasen man er i og for det ferdige bygde prosjektet innengot HMS, økonomi, fremdrift og kvalitet.

Muligheten til å påvirke lokalisering, utforming, gjennomføring og ressursbruk i vegprosjekter er størst i tidlig fase og blir mindre etter hvert som prosjektene utvikles og detaljeres gjennom fasene.

Det er innledningsvis i denne oppgaven viktig å påpeke dagens situasjon mellom de to aktørene.



2

METODE

INTERVJUER

2.1 VALG AV METODE

2.2 KRITERIER FOR VALG AV INFORMANTER

2.3 GJENNOMFØRING OG BRUK

2

For å svare på oppgavens hovedspørsmål og tre forskningsspørsmål henter vi ulike data fra teori, føringer og empiri. Det viktigste empirien er synspunkter fra de ulike aktørene i planprosessen for Områderegulering Skøyen. Uten disse synspunktene er det vanskelig å settes seg grundig inn i den faktiske prosessen med hensyn til samhandling og medvirkning.

I dette kapitlet redegjør vi for vår metode for å innhente empiriske data fra ulike aktører i planprosessen. Vi redegjør for teorigrunnlaget, kriteriene for valg av de 11 informantene og hvordan gjennomføres og hvordan materialet brukes. Alle informantene, bortsett fra én, har valgt å være anonyme.

Dette er et omfattende kildemateriale som vi, etter anbefaling, har valgt ikke å presentere i oppgaven hverken i selve oppgaven eller som vedlegg. Materiale er imidlertid brukt i vår analyse, kapittel 9.

2.1 VALG AV METODE

KVANTITATIV METODE

Kvalitativ forskning blir av Malt (2015) forklart som en metode som tar for seg analyse og forståelse av ulike sammenhenger. Man kan ut ifra denne type forskning tilegne seg bedre forståelse av individer når det eksempelvis kommer til følelser, motivasjon eller holdninger.

Vi er i vår masteroppgave interessert i å finne ut av hvordan målkonflikten til E18 mellom stat og kommune har blitt håndtert og hvordan samhandling kan bidra til bedre planprosess.

For å kunne finne ut av dette er derfor hensiktsmessig å benytte seg av kvalitativ metode. Ved å undersøke aktørenes ulike syn, holdninger og meninger om planprosessen på Skøyen knyttet til utformingen av E18, men også generelt på Skøyen, kan hovedmålet letter besvares.

TEORIGRUNNLAG

For å kunne besvare problemstillingen vår, basert på hovedmål, tre forskningsspørsmål og to undermål, har vi valgt å ta i bruk en teoretisk forankring i analyse og refleksjon. Vi har et teoretisk bakteppe når vi skal analysere og reflektere, og bruker dermed teorien som et vokabular for å underbygge funnene våre. Teorien vi tar i bruk er belyst i kapittel 4 «kunnskapsgrunnlag» og kapittel 5 «planteori». Sett bort fra det er masteroppgaven er relativt praktisk oppgave.



KONTAKT

Alle informantene ble kontaktet via e-post med forespørsel om intervju i forbindelse med masteroppgaven. I mailen informerte vi om hva oppgaven gikk ut på med problemstilling, og hvorfor vi mente en dialog med den utvalgte informanten ville være relevant. Det ble i denne e-posten lagt ved personvernskjema med informasjon om oppgaven og informasjon knyttet til informantens rettigheter med tanke på intervjuet. Rettighetene i personvernskjema gikk i hovedsak ut på aktørens rettigheter om å være anonym og at data vil slettes i etterkant av innlevert master.



UTFORMING AV INTERVJUGUIDE

Intervjuguiden ble utarbeidet i første fase av oppgavearbeidet. I denne fasen ble problemstilling, hypotese og mål utarbeidet, og vi kunne på denne måten finne ut hvilke spørsmål vi måtte stille for å innhente nødvendig empiri. Samtidig la forskningstemaene mål, samhandling og prosess grunnlag for spørsmålene. Ettersom vi skulle gjennomføre flere intervjuer, hvorav informantene representerte ulike fagmiljøer, valgte vi både å stille individuelle spørsmål rettet til hver enkelt informant og like spørsmål rettet til alle informantene. På denne måten kunne vi innhente empiri som var spisset mot hver enkelt, samtidig som svarene også la grunnlag for sammenligning.

Vi utarbeidet 10 intervjuguider, for å få et individuelt og helhetlig perspektiv knyttet opp mot vår problemstilling. Intervjuguidene skulle bidra til å samle inn data som kunne svare på oppgavens hovedmål, tre forskningsspørsmål og to delmål. Spørsmålene vi stilte var dermed varierende, men forholdt seg innenfor mål, samhandling og prosess på Skøyen og i eventuelle andre prosesser. Intervjuguidene ble meldt inn til norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD) og godkjent der.

2.2 KRITERIER FOR VALG AV INFORMANTER

Opgaven tar primært for seg målkonflikten mellom statlig og kommunal aktør vedrørende utforming av E18. Det betyr at samhandling og konflikthåndtering mellom stat, ved SVRØ, og kommune, ved PBE, er en hovedproblemstilling. Opgaven er spisset mot innsigelsen gitt av SVRØ vedrørende forslaget til områderegulering utarbeidet av PBE. Ettersom det er flere ulike aktører involvert i prosessen, med ulike interesser, er det interessant å se hvordan andre aktører anser målkonflikten vedrørende utforming av E18, og deres tilnærming generelt til planprosessen.

Da vi gjennomførte et utvalg av informanter var det enkelte kriterier som var viktig å legge til grunn:

- Fokus på representanter fra statlig, kommunalt og privat sektor, samt organisasjoner som representerer sivilsamfunnet. På denne måten ville vi kunne innhente informasjon fra representanter med ulike faglig bakgrunn og som representerte ulike interesser.
- Fokus på representanter fra transportsektor med interesse i vei.
- Fokus på representanter med ønske om en helhetlig byutvikling.
- Fokus på andre innsigelser til planforslaget, for å innhente informasjon om aktøren/aktørenes syn på samhandling og konflikthåndtering med forslagsstiller.
- Fokus på representanter tidligere ansatt i PBE og SVRØ. På denne måten kunne vi innhente informasjon om oppfatninger og inntrykk på et tidligere stadie i planprosessen.
- Fokus på representanter med politisk innflytelse i planprosessen.

Ut ifra disse kriteriene kom vi fram til et utvalg informanter. Her presenteres informantene og deres relevante tilknytting vår problemstilling. Samtidig gis det en oversikt over tidspunktet vi avholdt intervjuene.

Ut ifra disse kriteriene kom vi dermed fram til et utvalg

UTVALG

1. Politiker og medlem av byutviklingskomiteen: Representant for AP i byutviklingskomiteen

Byutviklingskomiteen er en av flere komiteer under bystyret på Rådhuset, med til sammen 11 medlemmer. Byutviklingskomiteen har ulike ansvarsområder, som blant annet arealplanlegging og regulerings saker. Det blir i komiteen forberedt saker, med anbefalinger til bystyret. Informanten fungerer også som en tillitsvalgt for folket. Nå som områdereguleringen ligger til politisk behandling, er det interessant å se hvilke vurderingskriterier politikerne anvender og hva deres syn er, før den blir sendt videre til bystyret. Informanten er dermed relevant.

18.01.19

2. Stor Oslo Eiendom: Mattis Grimstad, adm.Direktør i Stor Oslo Eiendom

Stor Oslo Eiendom er en av flere private aktører som ønsker å utvikle Skøyen. S.O.E utarbeidet en detaljregulering som ikke ble behandlet på bakgrunn av byplangrepet. Forslaget er nå avhengig av en vedtatt områderegulering for å kunne bli vedtatt. Med dette får vi et innblikk i synspunkter fra en privat aktør på Skøyen og informanten er dermed relevant.

25.02.19

3. Folkeaksjonen for human Skøyen områderegulering: Representant - stedsaktivist

Aksjonsgruppe tar blant annet for seg manglende medvirkning i planprosessen på Skøyen. Med dette får vi innblikk i synspunkter fra sivilsamfunnet og representanten for aksjonsgruppen er dermed relevant.

26.02.19

4. Ruter: Representant fra plan og infrastruktur

Ruter er et offentlig eid selskap, hvorav 60% av selskapet er eid av Oslo kommune og 40% av selskapet er eid av Akershus fylkeskommune. Ruter er ansvarlig for all kollektiv trafikk i Oslo og Akershus. Statens vegvesen har ansvar for framkommelighet for kollektivtrafikken og Ruter er dermed relevant.

01.03.19

5. Bydel Ullern: Politiker i Ullern bydelsutvalg

Bydelsutvalget representerer den øverste politiske ledelsen i bydelen. Representanten har tidligere vært medlem av bystyret og byutviklingskomiteen, og blir dermed relevant, samtidig som vi får et innblikk i ønsket politikk i Ullern bydel, hvor Skøyen ligger.

04.03.19

6. Bane NOR: Representant som senioringeniør i Bane NOR

Bane NOR er et statsforetak og eies av samferdselsdepartementet. Foretaket har ansvar for infrastrukturen knyttet til jernbanen i Norge. Ettersom Bane NOR er et statsforetak har de mulighet til å fremme innsigelse. Bane NOR fremmet innsigelse til planforslaget på Skøyen, og ble dermed relevant.

05.03.19

7. Statens vegvesen region øst: To representanter

Statens vegvesen er en statlig sektor med sektorinteresse tilknyttet vei og framkommelighet for kollektivtrafikken. Statens vegvesen som vegmyndighet har hovedansvaret trafikksystemet i Norge og ble dermed relevant.

8. Politiker og medlem av byutviklingskomiteen: Representant for FRP i byutviklingskomiteen.

Politikeren fra AP er også medlem av byutviklingskomiteen. Representanten fra AP og representanten fra FRP representerer ulike parti og det er dermed interessant å se hvilke tanker de har vedrørende Skøyenplanen. Dermed blir begge politikerne relevante.

9. Plan og bygningsetaten: To representanter

Plan og bygningsetaten er kommunal sektor og er forslagsstiller for områdereguleringen på Skøyen. Plan og bygningsetaten jobber mot en helhetlig byutvikling i Oslo kommune, og ble dermed relevant.

10. Statens vegvesen og Plan og bygningsetaten: Informanter tidligere ansatt hos Statens vegvesen og plan og bygningsetaten

Informant 1 er tidligere ansatt i SVRØ og har jobbet med planprosessen på Skøyen og mulighetsstudie etaten jobbet med i forbindelse med planen. Informant 2 er tidligere ansatt i PBE og jobbet da også med planprosessen på Skøyen og var en del av arbeidet med utarbeidelse av Byplangrepet. Det er dermed relevant å intervju disse informantene.

11. Politiker fra byrådet: Representant for MDG i byrådet

Det har vært relevant å intervju en politisk representant fra byrådet ettersom byrådet representerer Oslos politiske ledelse. Informanten representerte her den relevante byråden i saken.

07.03.19

08.03.19

13.03.19

21.03.19

03.04.19



2.3 GJENNOMFØRING OG BRUK

GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE

De kvalitative intervjuene vi gjennomførte var semistrukturerte, eller delvis strukturerte, intervju. Ifølge Johannessen et al. (2011), har et semistrukturert intervju en overordnet intervjuguide som følges, men forskeren er ikke avhengig av å følge en bestemt rekkefølge, temaer eller spørsmål. Ved gjennomføring av intervjuene måtte vi stille objektive spørsmål, for å unngå å være ledende. Vi var begge til stedet ved gjennomføring av alle intervjuene. På denne måten hadde vi mulighet til å supplere hverandre og forsikre hverandre om at alle spørsmål var besvart, ettersom vi hadde semistrukturerte intervjuer.

I større grad selvgående intervjuer
I større grad selvgående intervjuer:

*Ruter
Statens vegvesen
Politiker fra byutviklingskomiteen (Ap)*

I mindre grad selvgående intervjuer
I større grad selvgående intervjuer:

*Bane NOR
plan og bygningsetaten
Politiker fra byutviklingskomiteen (Frp)
Leder for Ullernbydel
Plan og bygningsetaten og Statens vegvesen
Politiker fra byråden (Mpg)
Folkeaksjonen for human Skøyen områderegulering*

Alle intervjuene ble dokumentert ved bruk av diktafon. Vi valgte å ta i bruk diktafon for å kunne fokusere på selve dialogen mellom oss og informantene under hele intervjuet. Dette var et bevisst valg vi tok før gjennomføring av alle intervjuene, med håp om å få til en god dialog og dermed et resultat med dybde. Et av intervjuene ble gjennomført ved bruk av telefon som så ble tatt opp på diktafon. Selv om alle intervjuene var semistrukturerte, var det igjen forskjell på samtaleflyten i hvert intervju. Enkelte intervjuer var relativt selvgående med noe uforutsigbar prat, mens andre intervjuer var mindre selvgående, med noe mer forutsigbar prat.

ANTALL REPRESENTANTER PÅ INTERVJUET

Vi har til sammen gjennomført 11 intervjuer, hvorav informantene representerte relevante aktører tilknyttet prosessen med utarbeidelsen av områdereguleringen på Skøyen.

6 intervjuer ble gjennomført med én informant til stedet, 4 intervjuer ble gjennomført med to informanter til stedet og et intervju ble gjennomført per telefon.

Representant fra Ruter
Representant fra Bane NOR
Representant fra Fremskrittspartiet
Representant fra Ullern bydel
Representant fra folkeaksjonen for human Skøyen områderegulering
Representant fra Miljøpartiet de grønne (rådgiver for byrådet)

1. representant

Representanter fra Arbeiderpartiet
Representanter fra Plan og bygningsetaten
Representanter fra Statens vegvesen
Representanter fra Plan og bygningsetaten og Statens vegvesen

2. representanter

HOVEDOBJEKTER OG DERES STATUS I OPPGAVEN

Alle informantene har via dialog gitt oss et mangfoldig syn på hvordan planprosess generelt fungerte og hvordan deres posisjon i planprosessen knyttet til Skøyen er og har vært. Alle representantene som er vist til i oppgaven vil dermed være relevante, uavhengig av det er PBE og SVRØ to hovedrepresentanter i avhandlingen, ref. hovedmålet.

Oppgavens analyse og refleksjon vil i stor grad være farget av data hentet fra SVRØ og PBE, som sammenligningsgrunnlag i planprosessen. Det viktig å påpeke at de to aktørene blir noe ulikt representert. En oppsummert dialog med PBE ble i ettertid av intervjuet korrigeret og sendt tilbake til oss som godkjent materialet. All bruk av data er dermed godkjent og vi tolker analysen og refleksjon på bakgrunn av godkjent data.

Samme prosedyre ble ikke gjennomført av SVV. En tilsvarende oppsummering ble i etterkant av intervjuet sent til SVV, men ikke korrigeret. Vi fikk beskjed om at vi kunne bruke data som grunnlag for vår oppgavebehandling, men at dette måtte tolkes ut ifra vår oppfattelse gitt i riktig kontekst. Vi har ut ifra dette brukt dataene i oppgaven men valgt å vise til at vi har tolket dialogen. På denne måten er dialogen med SVRØ vår oppfatning av hva som ble sagt og i hvilken kontekst det ble sagt i.



Fig 19-22: symboler

MÅTEN VI BEARBEIDET DATA PÅ

Tolkning og analyse av innhentet data er basert på oppgavens inndeling av temaer vist under «forskningsetemaer: mål, samhandling og prosess», innledningsvis i oppgaven. Denne inndelingen var utgangspunktet for valg av spørsmål til intervjuene og knyttet opp mot målet i oppgaven, samt oppgavens forskningsspørsmål.

I løpet av alle intervjuene ble dialogene tatt opp på diktafon. Etter hvert intervju ble vi dermed nødt til å transkribere intervjuet. Dette ble gjort fortløpende i prosessen. Når intervjuet ble transkribert fikk vi dermed rådata som dermed måtte bearbeides. Første fase var å komprimere det som ble sagt fra tale til tekst. Neste fase var å dele den bearbejdede teksten inn i en oppsummering bestående av de tre forskningstemaene. Forskningstemaene mål, samhandling og prosess, henger i noen grad sammen, og kategoriseringen av bearbejdet tekst kan enkelte ganger høre inn under to forskningstemaer. Måten vi valgte å inndeje bearbejdet data på var i hovedsak en måte for oss å lettere kunne bruke dataene i analyse og refleksjon, ettersom de er tilknyttet oppgavens tre forskningsspørsmål. Metoden vises under:

Bearbejdet data under mål--> er med å besvare forskningsspørsmål 1

Bearbejdet data under samhandling--> er med å besvare forskningsspørsmål 2

Bearbejdet data under prosess--> er med å besvare forskningsspørsmål 3

FORSKERENS ETISKE ANSVAR

Ifølge Johannesen et al. (2011) må alt av forskningsarbeid forholde seg til etiske prinsipper og er gjenstand for et juridisk ansvar. Etikk blir forklart som forholdet mellom mennesker og hva man kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Det tar for seg prinsipper for en vurdering om hva som er riktig eller galt, noe man som forsker må ta stilling til.

Etter at data var bearbeidet og en oppsummering var utarbeidet ble de sendt til aktørene via mail. Det ble i mailen informert om at oppsummeringen kunne korrigeres dersom det var av interesse. Det ble i mailen også lagt ved personvern skjema. Ettersom personvern skjema kun ble undertegnet av to representanter på selve intervjuet, ble de resterende ni sendt via mail. Vi fikk i midlertidig ikke noe tilbakemelding på de resterende personvern skjemaene. Når det kom til oppsummeringen sendt til intervjuobjektene fikk vi tilsendt en korrigeret utgave ved ni av elleve oppsummeringer. De to resterende oppsummeringene uten korrigeret utgave var basert på en oppsummering representantene mente stemte overens med det som ble sagt og en oppsummering hvor representantene ikke ønsket å gi en korrigeret utgave.

EVALUERING AV KVALITATIVE UNDERSØKELSER

Vi vil under evaluere kvaliteten på den kvalitative forskningen i vår oppgave.

PÅLITELIGHET

Pålitelighet er ifølge Johannesen et al. (2011) knyttet til selve dataen i de kvalitative undersøkelsene. Dette tar for seg hvilke data som blir brukt, hvordan dataene samles inn og hvordan de bearbeides.

Som forklart under «gjennomføring av intervju» vises det til forskjell på både antall intervjuobjekter og i hvor stor grad intervjuet var selvstående eller ikke. Dette vil kunne påvirke flyten i samtalen og mengde informasjon, som igjen kan påvirke hvilke data som brukes. Måten vi bearbeidet data på var for oss en hensiktsmessig måte å gjøre det på. Det kan for intervjuobjektene ha vært noe uoversiktlig, ettersom et av intervjuobjektene ikke ønsket å gi en korrigeret tilbakemeld.

TROVERDIGHET

Når det kommer til validitet i forskningsarbeidet vil dette være i hvilken grad funnene til forskeren og forskerens fremgangsmåte gjenspeiler seg i formålet med studie og om det representerer virkeligheten (Johannesen et al. 2011). Når det kommer til validitet i oppgavens forskningsarbeid tilknyttet planprosessen på Skøyen vil troverdighet i noe grad være vanskelig å vise til basert på aktørenes ulike posisjon og dermed interesser. Det vil alltid være to

sider av en sak og informantene vil ha to ulike syn på konflikten. Konflikten kan dermed farge troverdigheten til aktørene. Ifølge Johannessen et al. (2011) kan troverdigheten styrkes ved at resultatene blir oversendt til informantene. Korrigerte oppsummeringer er utført i vår masteravhandling, noe som er med på å styrke troverdigheten til oppgaven.

BEKREFTBARHET

Bekreftbarhet viser til en objektivitet i studiet ved at forskningen ikke er et resultat av subjektive holdninger (Johannessen et al. 2011). Ettersom oppgaven tar for seg en målkonflikt mellom to aktører og samhandlingen dem imellom, har vi i løpet av oppgaven forsøkt å være så objektivt som mulig. Ved utarbeidelse av intervju var det viktig å stille flere av de samme spørsmålene, samtidig som man også måtte spørre om spesifikke utarbeidelser eller hendelser tilknyttet hver enkelt aktør. Analysen i oppgaven tar for seg teoretiske perspektiver som grunnlag for diskusjon. Dataene vil dermed også bli gjenstand for teoretisk grunnlag og bekreftbarheten vil dermed styrkes.

OVERFØRBARHET

Ifølge Johannessen et al. (2011) går overførbarhet ut på om resultatet fra en forskningsstudie kan overføres til en lignende studie. Ettersom områderegeringsplanen for Skøyen nå ligger til politisk behandling regner vi ikke med at det er gjort en lignende studie akkurat på Skøyen. Vi presenteres planprosessen på Furuset i oppgaven vår. Selv om ikke planprosessen på Skøyen og Furuset kan sammenlignes i like stor grad, har de visse likhetstrekk i prosessen.



3

CASE SKØYEN

- 3.1 HISTORIE
- 3.2 INTRODUKSJON TIL OMRÅDEREGULERINGSPLANEN
- 3.3 MULIGHETSSTUDIER
- 3.4 STRATEGI FRA SVV
- 3.5 INNSIGELSEN FRA SVV
- 3.6 KOMMUNIKASJON I SAKSGANGEN VEDRØRENDE UTFORMING AV E18
- 3.7 OPPSUMMERING

3

Dette kapittelet omhandler prosessen knyttet til caset på Skøyen (heretter kalt Case Skøyen) med spesiell fokus på områdereguleringen og planprosessen knyttet til utforming av E18. I denne planprosessen illustreres målkonflikten mellom PBE og SVRØ.

Kapittelet gir følgende introduksjon av:

- Skøyen ut ifra en historisk kontekst
- Planer tilknyttet områdereguleringen
- Selve områdereguleringen forslått av PBE
- Strategien til SVRØ.
- Innsigelsen til SVRØ som en reaksjon på Oslo kommunes ønske om å legge E18 i tunnel.
- Saksgangen til planprosessen.

Innholdet i relevante planer vil bli presentert på et overordnet nivå, men med hovedfokus på utforming av E18. Introduksjon til saksgangen vil bli presentert med fokus på dissensen mellom PBE og SVRØ i saken. På denne måten ønsker vi at leseren skal få en helhetlig, men kofattat oppsummering av Case Skøyen og konflikten knyttet til utformingen av E18.

I kapittelet vil begrepet «mål» bli fremstilt slik aktørene har beskrevet dem i ulike dokumenter. Vi vil deretter kategorisere målene til de to hovedaktørene ut ifra vår egen målstruktur, forklart innledningsvis. På denne måten kategoriserer vi målene under tema og nivå. Dette vil være hensiktsmessig for å forstå innholdet i analysen.

3.1 HISTORIE

Skøyen har gjennom nesten 150 år vært gjennom stor transformasjon både funksjonelt og fysisk. Fra å være en av landets viktigste næringsområder er Skøyen i dag preget av boliger og kontor- og handelsvirksomhet. Endringen i den bygningsmessige arealbruken i området har vært betydelig mens lokaliseringen av den tekniske infrastrukturen, jernbanen og gjennomfartsveien E18, har nærmest vært uendret siden jernbanen ble etablert i 1872. Dette kapitlet redegjør for Skøyens utvikling.

*figur 24: Sjøyst fra 1969 med Drammensveien (nåværende E18), Messehallen og Drammensbanen.
(foto: Widerøes Flyveselskap/oslobilder.no)*



GENERELL HISTORIKK / BYDELSUTVIKLING

Skøyen er et bolig- og industristrøk i bydel Ullern i Oslo og kan i dag karakteriseres som et bydelscenter. Bydelscenteret Skøyen består av fire delområder: Skøyen, Hoff, Karenlyst/ Sjølyst og Thune. Hvor det symbolske og fysiske sentrum i dette området ligger er uklart. Den nye bydelsdelen Karenlyst, med Karenlyst allé som en ny viktig strøksgate (fig), er lokalisert mellom Jernbanen og E18 som barrierer, og er fysisk isolert fra Skøyen, Hoff og Thune. Hvordan de fire delområdene kan smales til en fysisk enhet er en stor utfordring.

Stedet har sitt navn etter Skøyen hovedgård (fig 303) som ikke må forveksles med Nordre Skøyen hovedgård ved Hellerud/Bryn i Oslo. Navnet Skøyen (Skøien) kommer fra gammelnorsk Skodvin. Endelsen vin betyr eng eller beitemark og viser at gården hører til de eldste i Aker, bebygd før vikingtiden. I middelalderen lå gården under Hovedøya kloster (Tvedt, 2010).

figur 25: Karenlyst allé på Sjølyst
(kilde: eget foto)



I dag er gårdens våningshus privateid bolig, mens utmarken er utbygd til boligformål, hvorav de nærmeste er borettslagene Casinetto og Silkestrå.

Skøyen er lokalisert innenfor «eidet» mellom Frognerkilen og Bestumkilen. Området ble utbygd etter at jernbanen mellom Christiania og Drammen (Drammensbanen) ble åpnet i 1872. I den første utbyggingsfasen fra omkring 1870 til 1900 ble flere løkkeeiendommer utparsellert. På tomtene ble det reist villaer med store hager og arbeiderboliger knyttet til industrien som ble etablert i området.

Etter 1900 ble det stort sett reist småhus og noen arbeiderboliger. I slutten av 1930-åra kom så en ny runde med bygging, og denne gangEN kom den første store utbyggingen av boligblokker. Enkelte jordbruksområder ble stående igjen helt til 1970- og 1980-årene, da de ble utbygd. (Tvedt,2010).

Byutviklingen på Skøyen er redegjort for med utgangspunkt i historiske kart, fig 20-24.

figur 26: Skøyen hovedgård, en av Oslos flotteste privatboliger, bilde tatt 1895 (foto: ukjent/oslobilder.no)



SKØYEN 1937

Egen tolkning på bakgrunn av flyfoto:
Skøyen i 1937 er preget av industribebyggelse og boligbebyggelse. Bygdøys utmark ved Sjølyst preger fremdeles stedet. Drammensbanen deler området i to og representerer en barriere. Men banen er relativt beskjeden i omfang. Drammensveien er fremdeles en skånsom stedstilpasset landeveg som innpasser seg omgivelsene. Skøyen er på dette tidspunktet et nær-

ingsområde med boligbebyggelse uten urbant preg.

*figur 27: Flyfoto Skøyen 1937
(foto: 1881.no/ historiske bilder)*



SKØYEN 1971

Egen tolkning på bakgrunn av flyfoto:
Skøyen i 1971 har endret seg dramatisk fra 1937. Utbygningen av Drammensveien til en 4-felts motorvei har satt sitt preg på stedet. Drammensveien utgjør nå Skøyenområdets bygata og er blitt en atkomstveg til nye E18. Parallelt med at industrivirksomheten er redusert i omfang har nye næringer blitt etablert. Det mest markante er Norges Varemesse, etablert

i 1962. Drammensbanen har stort sett samme utforming som i 1937. Skøyen har mange av tettstedets funksjoner men mangler urbane kvaliteter. Bebyggelsen er oppløst og fragmentert.

*figur 28: Flyfoto Skøyen 1971
(foto: 1881.no/ historiske bilder)*



SKØYEN 1984

Egen tolkning på bakgrunn av flyfoto:
Den største endringen mellom 1971 og 1984 er utbyggingen av jernbanen som nå representerer en større barriere i området og setter mer fysisk preg på stedet. Det som også preger Skøyen-området nå er mer asfaltareal forbeholdt transport og parkering. Skøyen er fremdeles oppløst og fragmentert med ulike delområder med liten sammenheng. Bestumkilen er

blitt utfylt for å oppnå større arealer for båtopp-
lag.

*figur 29: Flyfoto Skøyen 1984
(foto: 1881.no/ historiske bilder)*



SKØYEN 2001

Egen tolkning på bakgrunn av flyfoto:
Skøyen i 2001 har utviklet seg relativt lite siden 1984. Lavkonjunktur på siste del av 1990-tallet gjorde at utviklingen stagnerte. Optimismen fra tidlig 1990-tall, som kulminerte med store utbygningsprosjekter som for eksempel Citadel Skøyen, resulterte kun i transformasjon av Sjøyst-området med etableringen av gaten Karenlyst allé. Endringen fra 1984 er også synlig i

gatenettet der atkomstvegen til E18 gjennom Skøyen, Ring 2, er utvidet. Konsekvensen av dette er riving av bebyggelsen vis a vis Skøyen Stasjon mot Karenlyst. Området rundt Skøyen stasjon får mer og mer preg av å være mer et transportanlegg enn et urbant bysentrum. Bebyggelsen på Sjølyst og Tune er under transformasjon.

*figur 30: Flyfoto Skøyen 2001
(foto: 1881.no/ historiske bilder)*



SKØYEN 2018

Egen tolkning på bakgrunn av flyfoto:
Høykonjunktur har satt sitt preg på Skøyen med stor utbygningsoptimisme. Mange reguleringsplaner for massiv arealutvikling er under behandling i PBE. Norsk Varemesse har siden 2001 blitt revet og erstattet med tett boligbebyggelse med adkomst til Bygdøy via nytt lokk. Sjølyst/Karenlyst-området, Tune og Hoff er nå under transformasjon og rehabilitering med innslag av kontor- og handelsvirksomhet.

Gammel industribebyggelse transformeres. Ny boligbebyggelse er oppført nord for Skøyen stasjon og på Hoff. Karenlyst allé har gått gjennom en rivende utvikling og fremstår nå som en pulserende handlegate og et naturlig sentrum for beboerne på Skøyen. Man fornemmer nå en urban utvikling på Skøyen, men transportinfrastruktur preger fortsatt området og representerer store barrierer.

*figur 31: Flyfoto Skøyen 2018
(foto: 1881.no/ historiske bilder)*





ffigur 32: øverst s 69: Nye boliger på Karenlyst med Orkla-bygget i bakgrunnen.
(kilde: eget foto)
figur 33: nederst s 69: Transformasjon og nybygg på Thune.
(kilde: eget foto)

NÆRINGSVIRKSOMHET ETTER 1872

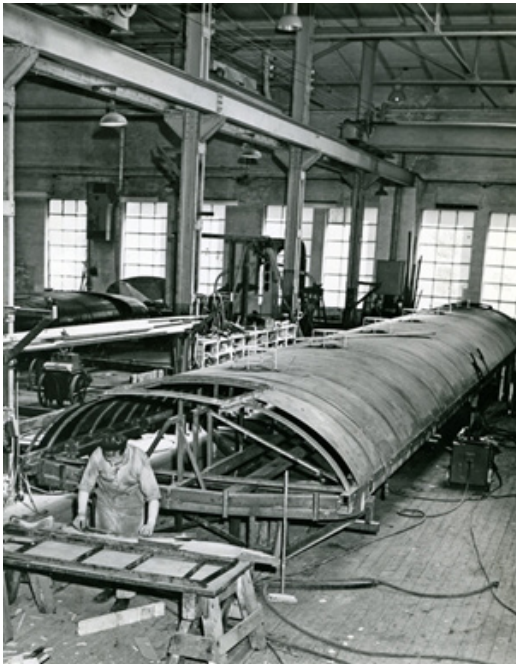
Tilgangen til jernbane i 1872 gjorde området attraktivt for etablering av næringsvirksomheter. Blant industribedrifter som etablerte seg på Skøyen kan nevnes Frognerkilens Fabrik (senere NEBB) som ble etablert 1873, Skabo Jernbanevognfabrik som flyttet til Skøyen i 1873, Christiania Monier- og Cementvare-fabrik opprettet 1897 og Thunes mek. Værksted fra 1902. I tillegg kommer en rekke mindre foretak. Alle nevnte bedrifter ble i perioden 1960- til 1980-årene enten flyttet ut eller lagt ned. Sene-

re ble det oppført en rekke kontorbygninger på Skøyen, og flere store selskaper har tilhold her. Den siste tilveksten er Orklas 16 etasjers høybygg. Norges Varemesse ble åpnet på Sjølyst i 1962 og revet i 2002. (Røddevand, 2004).

figur 34: Monier, Skøyen, 1951.

(foto: Widerøes Flyveselskap / Vilhelm Skappel/ Oslobilder.no)





figur 35: Skabo jernbanevognfabrikk, 1950.
(foto: Fotospesialisten/ Oslobilder.no)

figur 36: Tømmerbeholdningen ved NEBB's fabrikker på Skøy-
en, omkringliggende jorder og en liten vei, Frognerkilen og
byen i bakgrunnen
(foto: ukjent/ Oslobilder.no)



TRANSPORT OG INFRASTRUKTUR

Transportrutene mellom Oslo og Drammen har vært viktig helt siden 1600-tallet og Skøyen har siden den gang markert atkomsten til Oslo/Kristiania. Før 1872, da Drammensbanen ble etablert, var Drammensveien den eneste transportåren til hovedstaden fra vest.

figur 37: Kart fra 1879 med den nye Drammensbanen og Drammensveien inntegnet.
(illustrasjon: 1881.no)



DRAMMENSVEIEN

Drammensveien er hovedveien vestover fra Oslo gjennom Asker og Bærum til Drammen, i dag kjent som E18, en betegnelse den har hatt siden innføring av nytt veinummersystem på riksveinettet og opprettelse av europaveier i 1967. Dagens firefeltsvei, som ble åpnet i 1977, er den fjerde traséen for Drammensveien gjennom Asker og Bærum siden den ble bygget som Kongevei, dvs. kjørbar riksvei, på 1600-tallet. Anlegget av Kongeveien ble påbegynt i 1624 og antas fullført for trafikk på hele

strekningen Christiania–Bragernes (Drammen)–Kongsberg i 1667. Vi kan imidlertid ikke snakke om noen Drammensvei i egentlig forstand før i 1811 da Bragernes og Strømsø ble slått sammen til Drammen (lokalhistoriewiki, 2019).

figur 38: Drammensveien fra en periode med lite trafikk. Syklister på vei mot Oslo langs Drammensveien på Tjernsmyr i 1942. Utlånt av Bærum bibliotek. (foto: wikipedia.org)



Kongeveien 1677

Drammensveien ble opprinnelig bygget som Kongevei mellom Kongsberg og Christiania, altså primært en «Kongsbergvei» og ikke en «Drammensvei». Det var således behovet for en kjørbær vei fra Kongsberg, der det var gjort sølvfunn i 1623, til Christiania, som lå bak byggingen av veien og ikke primært behovene for en forbindelse mellom Christiania og Bragernes. Dette avspeiles også i det forhold at den ble bygd fra Kongsberg og østover, til nærmeste havnemulighet som var Drammenselva ved Hokksund. På den måten kunne man på raskeste måte dra nytte av den nye veien, og strekningen Kongsberg–Hokksund stod ferdig til bruk omkring 1630. Siden fortsatte veibyggningen østover, først til Bragernes og siden videre østover til Christiania. Det tok imidlertid ytterligere nesten 40 år før den var ferdig utbygd på hele denne strekningen.

Gjennom Asker og Bærum måtte Kongeveien passere Lysaker og Sandvika; dette var steder som fra siste del av 1500-tallet fikk et betydelig oppsving i kjølvannet av de mange vannsagene som etter hvert ble oppført i Lysakerelva og Sandvikselva, og i Sandvika var fremfor alt trafikken til og fra Bærums Verk av betydning. Det ble bygd broer på Kongeveien begge steder; de tidligere rideveiene fra Oslo og vestover hadde krysset de to elvene lenger nord (Lokalhistoriewiki, 2019).

Drammensveien på 1800- og 1900-tallet

Først etter rundt 100 års ferdsel på Kongeveien gjennom Asker og Bærum ble det gjort vesentlige ombygginger av veien, ikke minst etter et lokalt initiativ av bl.a. av Asker-presten Johan Christopher Vogelius. Viktigste endring i traseen var at den mellom Nesbru og Asker stasjon ble flyttet fra de lavere partiene forbi Høn opp til de høyere liggende områdene forbi Hvalstad, Asker kirke og Skaugum. Vest for Askerelva avviker traséen for 1770-veien lite fra den opprinnelige Kongeveien.

Etter omleggingen i 1770-årene ble det stort sett bare utført mindre forbedringer på Drammensveien før siste del av 1800-tallet. Dette hadde bl.a. sammenheng med innføringen av ny veilov i 1851 og ikke minst etter at veilovens bestemmelser om plikten for grunneierne langs en offentlig vei til å yte arbeidsinnsats ved veianlegg, ble opphevet i 1882.

Den neste større ombyggingen av veien skjedde i mellomkrigstiden. Da ble veien omlagt på store deler av strekningen mellom Lysaker og Nesbru med bl.a. ny bro over Sandvikselva (Lokalhistoriewiki, 2019).

*figur 39, side 69 øverst: Fra arbeidet med ny E18 ved Slepanden. Strekningen ble åpnet i 1972. Gyssestad gård oppe til venstre i bildet.
(foto: wikipedia.org)*

*figur 40, side 69 nederst: Sjøystveien ca 1962
(foto: Randulf Kure/ Oslobilder.no)*

Dagens firefelts vei

Alt i 1939 startet planleggingen av en Drammensvei med fire felt, og dette var første gang en slik vei skulle bygges i Norge. Den ble bygget med en såkalt «boulevard-profil», dvs. med direkte avkjørsler og uten planfrie kryss. Men noen utbygging kom ikke i gang før 1955 og da som et resultat av den sterkt økende biltrafikken i 1950-årene. I første omgang ble veien fra Oslo vestover til Blommenholm ombygd, og denne første strekningen i fire felt stod klar i 1961.

Det var imidlertid først ved ombyggingen av veien lenger vest at det ble aktuelt å bygge ut veien med motorveistandard. Den første parsellen med motorveistandard var de 2,3 km Fusdal–Oreholtet forbi Asker stasjon med bro over jernbanen som stod ferdig i 1962. Så fulgte den 1,8 km lange strekningen Blommenholm–Kjørbo inkl. Sandvika bro, som stod ferdig i 1965 og den 4,1 km lange strekningen vestover fra Asker stasjon til grensen mot Lier, som stod ferdig i 1969. Den 4,3 km lange parsellen Kjørbo–Holmen på grensen mellom Asker og Bærum ble så fullført i 1972. Arbeidet med den nye

Drammensveien ble avsluttet med to parseller på strekningen Holmen–Fusdal i Asker hvorav den siste stod ferdig i 1977. Det tok etter dette bortimot 40 år fra planleggingen av den nye Drammensveien startet i 1939 til den i 1977 var fullført med firefelts motorveistandard på hele strekningen gjennom Asker og Bærum (Lokalhistoriewiki, 2019).



JERNBANE OG TRIKK

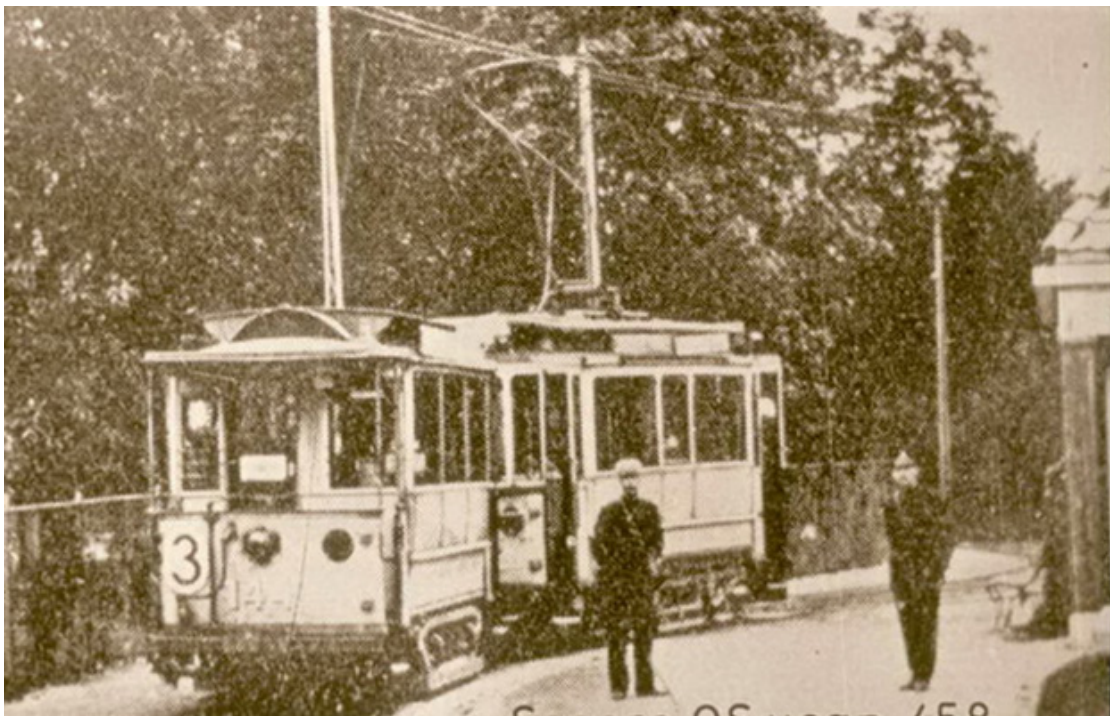
Strekningen Oslo S – Skøyen er i Norges mest trafikkerte jernbanestrekning, og Skøyen er landets nest mest trafikkerte stasjon etter Oslo S (wikipedia.com). Det forteller mye om Skøyens posisjon som transportknutepunkt i dag. Drammensbanen ble etablert i 1872 med Skøyen og Bestum som lokalstasjoner. I dag går flytoget, regiontog og lokaltog gjennom Skøyen.

I 1901 ble trikken forlenget ned til Thune. Dette gjorde det lettere for både arbeidere og andre å komme seg til Skøyen fra Kristiania sentrum. I 1903 åpnet trikkelinjen ned til Skøyen og den fikk etter hvert også eget trasé.

figur 41: Skøyen stasjon i 1920 men villabebyggelsen i bakgrunnen.
(foto: ukjent/ Oslobilder.no)



*figur 42: Blåtrikken. Trikk med tilhenger type Herbrand nr. 144, linje 3, motorvogn type U.
(foto: ukjent/oslobilder.no)*



3.2 INTRODUKSJON TIL OMRÅDEREGULERING SKØYEN

INNFORING



figur 43 over: Forside Områderegulering Skøyen
figur 44 under: Modell av Områderegulering Skøyen
(kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen-vest/skoyen/>)

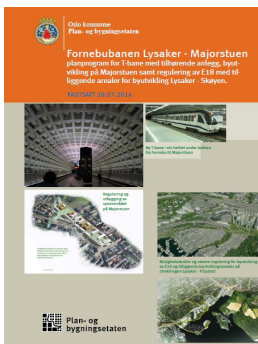
Forslag til Områderegulering Skøyen ble ferdigstilt og sendt til politisk behandling den 29.06.2018. PBE er forslagsstiller og leder for planforslaget. Forslaget er utarbeidet i samarbeid med statlige og andre kommunale etater og bydel Ullern og Frogner. Videre har konsulenter som Rodeo arkitekter, Rambøll og Norconsult vært ansvarlig for utforming, illustrasjoner og utredning.

Planforslaget er utarbeidet på grunnlag av:
- **Planprogrammet for Fornebu**, "Fornebu Ly-saker-Majorstuen, planprogram for T-bane med tilhørende anlegg og regulering av Majorstuen, Vækerø og Skøyen", og
- **Byplangrepet** (Oslo kommune, 2018).

Planprogrammet for Fornebu er et juridisk bindende plan, mens byplangrepet ikke er en juridisk bindende plan.



PLANPROGRAMMET FOR FORNEBU



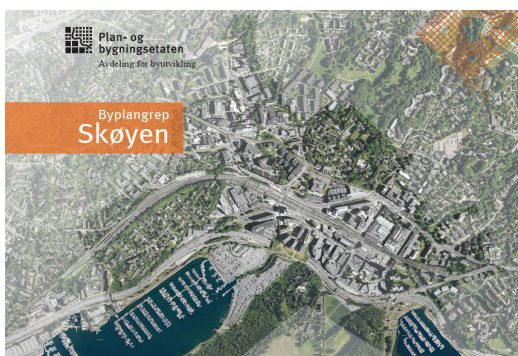
Planprogrammet for Fornebu var første steg i arbeidet med Fornebubanen med tilhørende reguleringsplaner. Utviklingen fra Lysaker til Skøyen blir i planprogrammet forklart som en utvidelse av fjordbyen (*Oslo kommune, 2014 F.B*). I planarbeidet for den framtidige Fornebubanen vil Skøyen bli en av Oslos viktigste kollektivknutepunkter (*Oslo kommune, 2018*). Planprogrammet for Fornebu inkluderer dermed planlegging av Skøyen, Vækerø og Lysaker i et større område, med krav fra kommuneplanen «Oslo mot 2030» om utarbeidelse av områderegulering. Utviklingen av det framtidige stasjonsområdet for Skøyen er et av flere stasjoner i planprogrammet for Fornebubanen og ble fastsatt 06.2014. Planprogrammet tar også for seg utviklingen av E18 og området mellom Lysaker og Filipstad, med fokus på blant annet utvikling av Skøyen (*Oslo kommune, 2013, 1*). Det vises i planprogrammet at E18 på strekningen mellom Lysaker til Filipstad får konsekvenser innenfor planområdet som skal utredes.

Mulighetsstudier i forbindelse med planprogrammet:

Det ble i 2014 utarbeidet 3 mulighetsstudier, som et parallelloppdrag. Disse ble bestilt i forbindelse med planprogrammet. Mulighetsstudiene skulle legge grunnlaget for et forslag til utvikling av E18- Vestkorridoren med innspill til utforming av E18 fra Lysaker til Filipstad. Programmet for parallelloppdraget, som ble utarbeidet av Oslo kommune og Ruter i 2013, viser til kommunens mål og ambisjoner. Et overordnet mål er knyttet til transportsystemet med overgang til kollektiv, sykling og gåing som bidrag til å redusere behovet for personbiltransport. Videre vises det til at fremkommelighet for buss skal prioriteres og at E18 skal utformes med hensyn til fremtidig byutvikling og at veiens barriereeffekt skal reduseres. Et stedsspesifikt mål er knyttet til byens kontakt med fjorden.

E18 framkommer i programmet som en av flere sentrale problemstillinger. Programmet påpeker at løsningen for utformingen av E18 bør vises med tunnel eller overbygde kulvert. Det bør også vises til åpne eller lukkede stekninger samtidig som sikkerheten ivaretas. Det kommer i planprogrammet fram at områdereguleringene på strekningen fra Lysaker til Filipstad, inklusiv Skøyen, skal bygges videre på planprogrammet og mulighetsstudiene. I planprogrammet vises det til SVV sin løsning for E18 strekningen fra Framnes til Lysaker, hvor det må forekomme et parallelt samarbeid (*Oslo kommune, 2014*). Man kan dermed si at det i 2013 ble anbefalt gjennom mulighetsstudiene at E18 forbi Skøyen skulle legges i tunnel eller utformes som en boulevard i dagen.

BYPLANGREPET



Byplangrepet var første fase i planarbeidet med områdereguleringen på Skøyen og ble ferdigstilt 06.2015. Byplangrepet ble utarbeidet på grunnlag av ønske om en overordnet disposisjon med prinsipper som skulle legge rammer for ventende detaljreguleringen. Samtidig ble byplangrepet også første fase i arbeidet med områdereguleringen. Byplangrepet var en bestilling fra byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune. Grepet er ikke juridisk bindende, men det ble i løpet av prosessen gjennomført workshops og informasjonsmøter med relevante aktører som statlige etater, grunneiere og bydeler som Ullern og Frogner.

Byplangrepet ble lagt til grunn for videre utvikling av området med fokus på en helhetlig og framtidsrettet byutvikling. Ambisjonene i planen blir presentert ut ifra ønske om et flerfunksjonelt Skøyen, som en 24 timers by, hvor byen skulle knyttes til fjorden. Det ble samtidig også

lagt vekt på blå/grønne strukturer, gode torg og møteplasser, gode forbindelser og viktige områder som fjorden, Bygdøy, marka og Frognerparken. Grepet viser videre til ønsket utbygging, med høyere utnyttelse ved knutepunkter som Hoff og Skøyen stasjonsområde. Samtidig ble det lagt vekt på å redusere personbiltrafikk, med god fremkommelighet for kollektivtrafikk, sykling og gåing. Det blir i grepet vist til premisser som måtte legges til grunn for å kunne nå byplangrepetes ambisjoner:

- E18 under bakken
 - Fonebubanen gjennomføres
 - Trikkeholdeplass flyttes til stasjonsområdet
 - Eventuell utvidelse av jernbanespor løses i tunnel utenom Skøyen, og bygggrense legges nærmest mulig sporene
 - Det etableres en avlastningsvei "Hoffsdiagonalen"
 - Båtopplaget ved bestumkilen må lokaliseres et annet sted innenfor fjordbyen vest"
- (Oslo kommune, 2013, 1)

Barrierer:

Det overordnede byplangrepet viser blant annet til reduksjon av barrierer i området, både visuelt og funksjonelt. Barrierene knyttes primært til E18 og jernbanen. Byplangrepet forutsetter at E18 legges i tunnel og at jernbanen får flere overganger og/eller underganger. Barrierene i området blir presentert under 1. Struktur for offentlig rom og 4. Overordnet trafikksystem.

1. **Struktur for offentlig rom**
2. Arealbruk og funksjoner
3. Høyder og utnyttelse
4. **Overordnet trafikksystem**



KARENLYST VED BESTUMKILEN



HOFFSELVA



HANDELSSENTER HOVFARET



KARENLYST ALLÉ

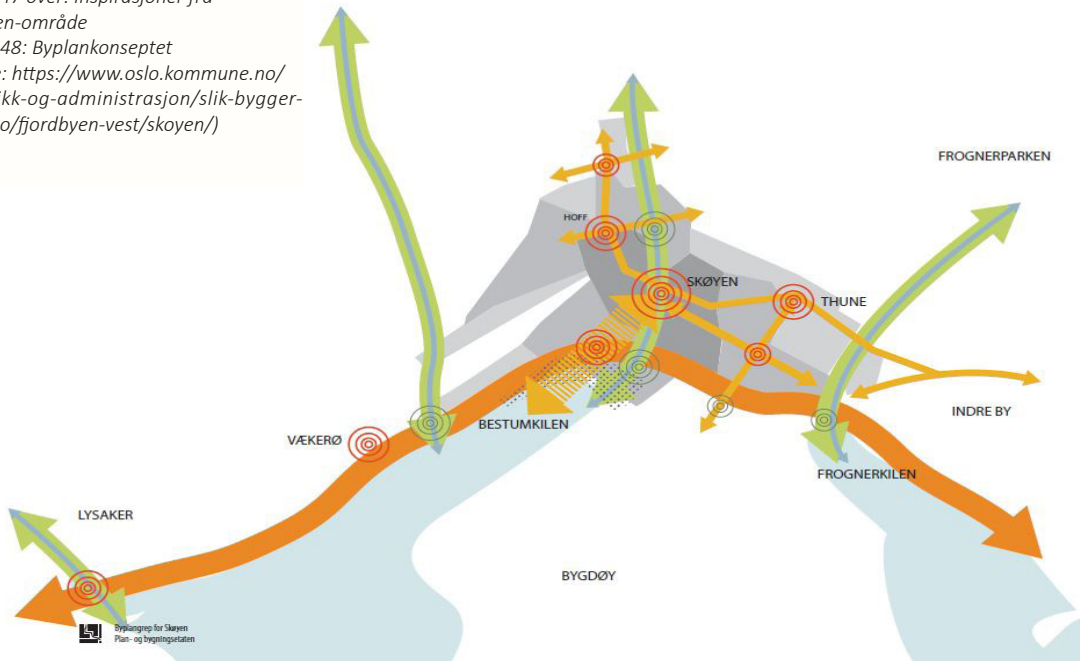


THUNE



DRAMMENSVEIEN / RING 2

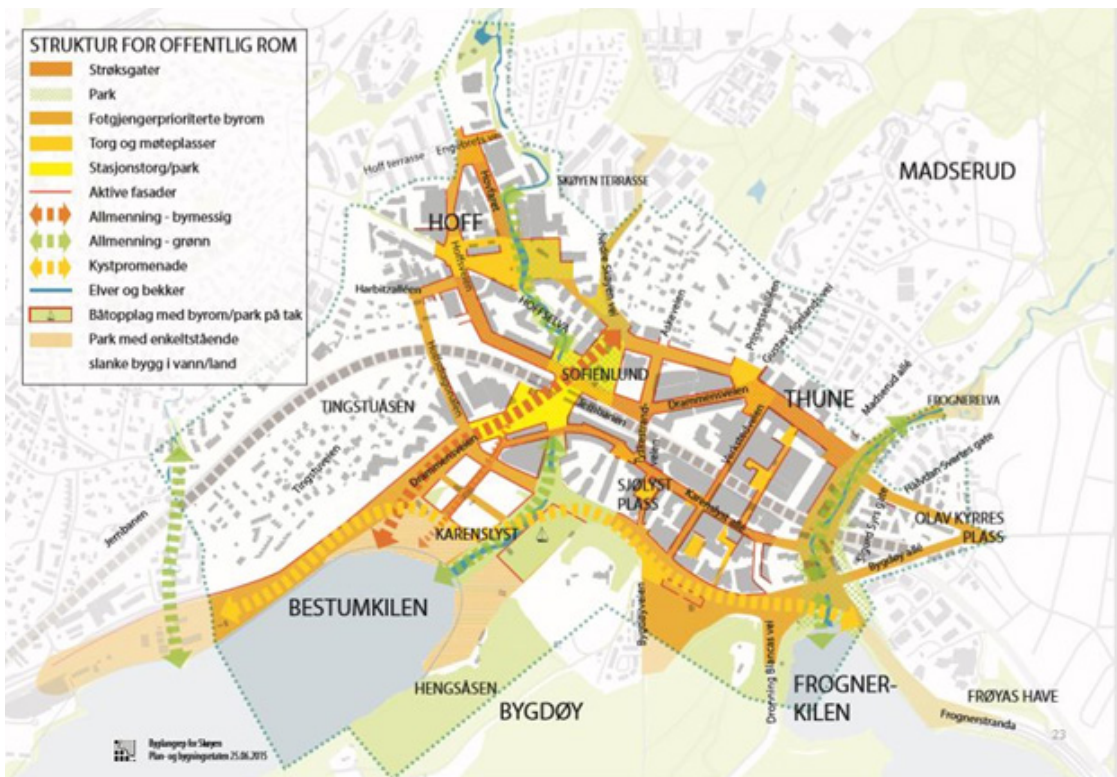
figur 47 over: Inspirasjoner fra Skøyen-område
 figur 48: Byplankonseptet
 (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen-vest/skoyen/>)



STRUKTUR FOR OFFENTLIGE ROM

"Struktur for offentlige rom" har blant annet som mål å oppnå kontakt mellom by og fjord. I den forstand bil E18 en barriere og en utfordring ved en utforming som vegløsning i dagen. For å nå dette målet er det derfor vist til en høy prioritet knyttet opp mot å legge E18 i tunnel eller kulvert på strekningen mellom Bygdøy og Skøyen.

På denne måten oppnås det en kontakt mellom by og fjord på Skøyen. Dette vurderes både som en utfordring og mulighet for området.



figur 49: Struktur for offentlig rom, hentet fra byplanpreget

OVERORDNET TRAFIKKSYSTEM

"Overordnet trafikksystem" har som mål å etablere et transportsystem som skal prioritere myke trafikanter. Det betyr at bilbruken skal reduseres og området skal legges til rette for god fremkommelighet for kollektiv, sykling og gåing. Gjennomgangstrafikken skal gå utenom det sentrale Skøyen, slik at områdets gater og byrom i større grad kan benyttes for myke trafikanter og opphold. E18 har i denne sammenheng en

dualistisk funksjon ved at den både ivaretar gjennomkjøringstrafikken og dermed avlaster området for biltrafikk, samtidig som den representerer en uønsket barriere. I hensyn til det overordnede trafikksystemet, kommer det fram at SVRØ ikke har utarbeidet mulighetsstudie vedrørende E18 på strekningen mellom Lysaker og Framnes. Videre blir det nevnt at dersom E18 skal legges i tunnel, er tunnelstrekningen avhengig av en beredskapsvei i dagen. Dette blir



figur 50: Struktur for offentlig rom, hentet fra byplanpreget

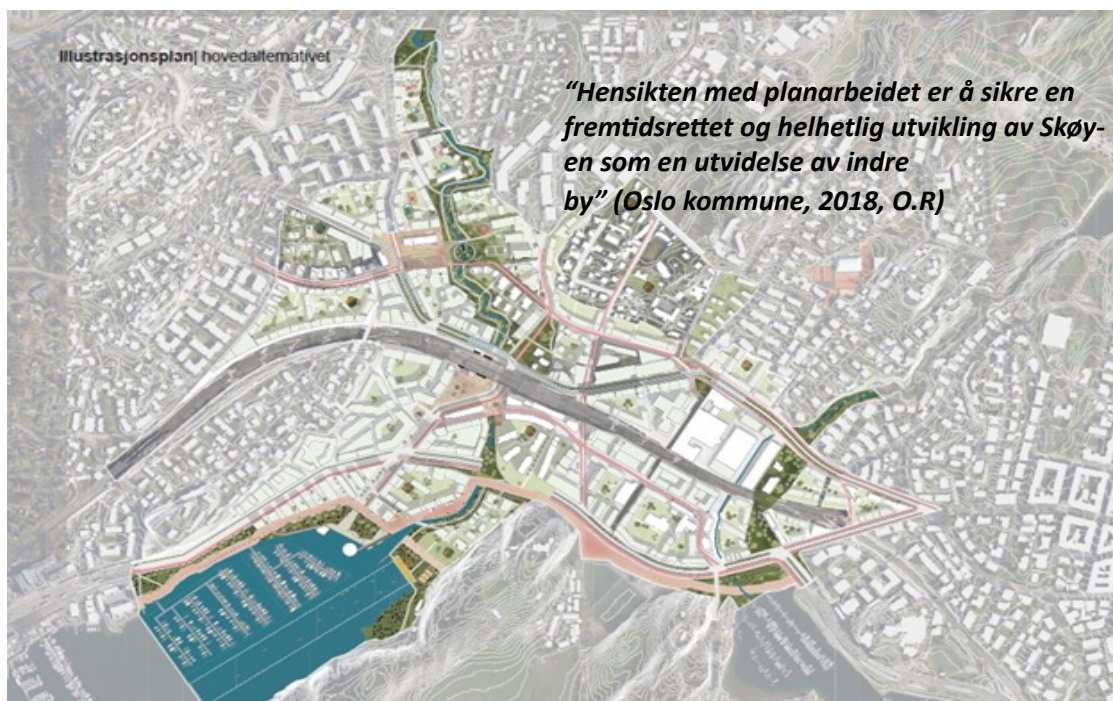
beskrevet som et utfordringerende krav. Kravet er per i dag ikke nedfelt i noen bestemmelser.

Det framkommer av byplangrepet at forhold og temaer i grepet vil videreføres i områdereguleringen på Skøyen. Ved varsel av planen til offentlig ettersyn vil medvirkning kreves iht PBL. I arbeidet med områdereguleringen vil rammer og føringer til utviklingen på Skøyen som foreslått i byplangrepet, bli justert, endret og supplert. På denne måten vil ikke byplangrepet være det endelige svaret når det kommer til fremtidig byutvikling av Skøyen, men et foreløpig arbeid (Oslo kommune, 2013, 1).

KARTLEGGING AV MÅL I OMRÅDEREGULERINGEN

Områdereguleringen gir en oversikt over en helhetlig byutvikling på Skøyen. Utviklingstrekkene presentert i planen er i stor grad videreført fra byplangrepet til Skøyen.

figur 51: Utviklingsprinsipper
(kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)



PLANENS UTVIKLINGSPRINSIPPER

prinsippene under blå-grønne strukturer, areal-
utvikling og infrastruktur.

Områdereguleringsplanen viser til tolv utviklingsprinsipp. Disse prinsippene skal sammen skape en helhetlig og framtidig utvikling på Skøyen.

Utviklingsprinsippene forklart under skal i kombinasjon med utviklingen av Skøyen som et viktig knutepunkt bidra til reduksjon i personbiltransporten, og som skal erstattes med kollektiv, sykkel og gange. Vi har kategorisert utviklings-

Blå-grønne strukturer:

- Grønne forbindelser utredes og forlengelse av havpromenaden forlenges
- Bestumkilen får en bymessig forbindelse, ved at båttopplaget flyttes og utvikles

Arealutvikling:

- Utvikling av boliger, økt byliv, bredere og mer allsidig tilbud og publikumsrettede funksjoner skal styrker Skøyen som en 24 timers-by
- Områdene rundt kollektivknutepunktet skal arealutvikles, for å skape et flerfunksjonelt og bymessig Skøyen.
- Tosidig bebyggelse i Hoffsveien. Dette fører til at området får byrom og møteplasser.
- Kobling mellom Skøyen og fjorden.
- Vern av eksisterende industribebyggelse med enkelte boliger bidrar til Skøyens identitet.

Infrastruktur:

- Økt kollektivtilbud knyttet opp mot et godt kollektivknutepunkt. Dette kobles opp mot redusert parkeringsmulighet.
- *E18 i tunnel. Dette fører til mindre støy, luftforurensning og dermed et bedre miljø. Planforslaget er ikke avhengig av tunnelloøsning, men av mindre biltrafikk (Oslo kommune, 2018).*

Et av områdereguleringens flere utviklingsprinsipp er dermed å legge E18 tunnel, for å oppnå miljømessige fordeler. Dette utviklingsprinsippet er dermed videreført som et av flere premisser for å oppnå Oslo kommunes ambisjoner, presentert i byplangrepet.

PLANFORSLAGETS TO ALTERNATIVER KNYTTET TIL UTFORMING AV E18

Som før nevnt viser områdereguleringsplanen utforming av E18 som tunnel. Dette kan man se er et resultat av utviklingsprinsippet fra byplangrepet, som igjen stammer fra ønsket om en tunnelløsning fra planprogrammet for Fornebu. Samtidig framkommer det av planen at en ønsket utforming av hovedveien i tunnel er et usikkert prosjekt med hensyn til både løsning, fremdrift samt økonomisk og teknisk gjennomføring.

På bakgrunn av dette vil utformingen av E18 vises i dagen i en midlertidig fase i hovedalternativet. For å forstå problemstillingen knyttet til

utforming av E18 i planen, må det skilles mellom det vi har valgt å kalle «planens eksisterende og fremtidige, ønskede utvikling» og «juridiske bindende plankart med tilhørende juridiske bestemmelser».

figur 52: Nye Skøyen torg
(kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)



PLANENS EKSISTERENDE OG FREMTIDIGE ØNSKEDE UTVIKLING: MED ALTERNATIV 1 OG 2

Områdereguleringens eksisterende situasjon, vises som 0-alternativet i planen. Dette alternativet viser til en forventet utvikling dersom områdereguleringsplanen ikke blir vedtatt. Planens fremtidige, ønskede utvikling er basert på utviklingsprinsipper forklart over. Dette er planens alternativ 1 og viser til Oslo kommunes optimale utvikling av Skøyen. Det er i denne sammenheng også utarbeidet et alternativ 2. Alternativ 1 og 2 er to forslag som i liten grad skiller seg fra hverandre.

Alternativ 1 viser til en tosidig bebyggelse i Hoffsveien. Formålet med alternativ 1 er at forslaget skal sikre en bymessig utforming her.

Alternativet skal inneholde publikumsrettede funksjoner på gatens begge sider. Oslo kommune argumenter for dette på bakgrunn av et ønske om en strøksgate, ettersom den er sentralt lokalisert nær kollektivknutepunktet på Skøyen og representerer en viktig forbindelse mellom Skøyen og Smestad, også et område med forslått utbygging.

Alternativ 2 består av en ensidig bebyggelse i Hoffsveien, slik bebyggelsen stort sett fremstår i dag.

Det framkommer i områdereguleringsplanen at planen foreslår å legge E18 i tunnel på strekningen forbi Skøyen, fra Vækerø til Frøyas Have. Det skal ifølge planen utarbeides en bygate i omtrent samme trase som dagens E18 ligger i.

Når bygaten etableres vil dette være med på å frigi arealer for utbygging. Samtidig blir det nevnt at Oslo kommune ikke har utarbeidet detaljerte løsninger for forslaget og er avhengig av hjelp fra SVRØ etter at etaten har mottatt statlige midler (Oslo kommune, 2018).



figur 53, øverst: Områderegulering Skøyen, eksisterende situasjon, 0-alternativet



figur 54, nederst: "Områderegulering Skøyen, fremtidig situasjon, hovedalternativ 1 hovedalternativet (alt 1) (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

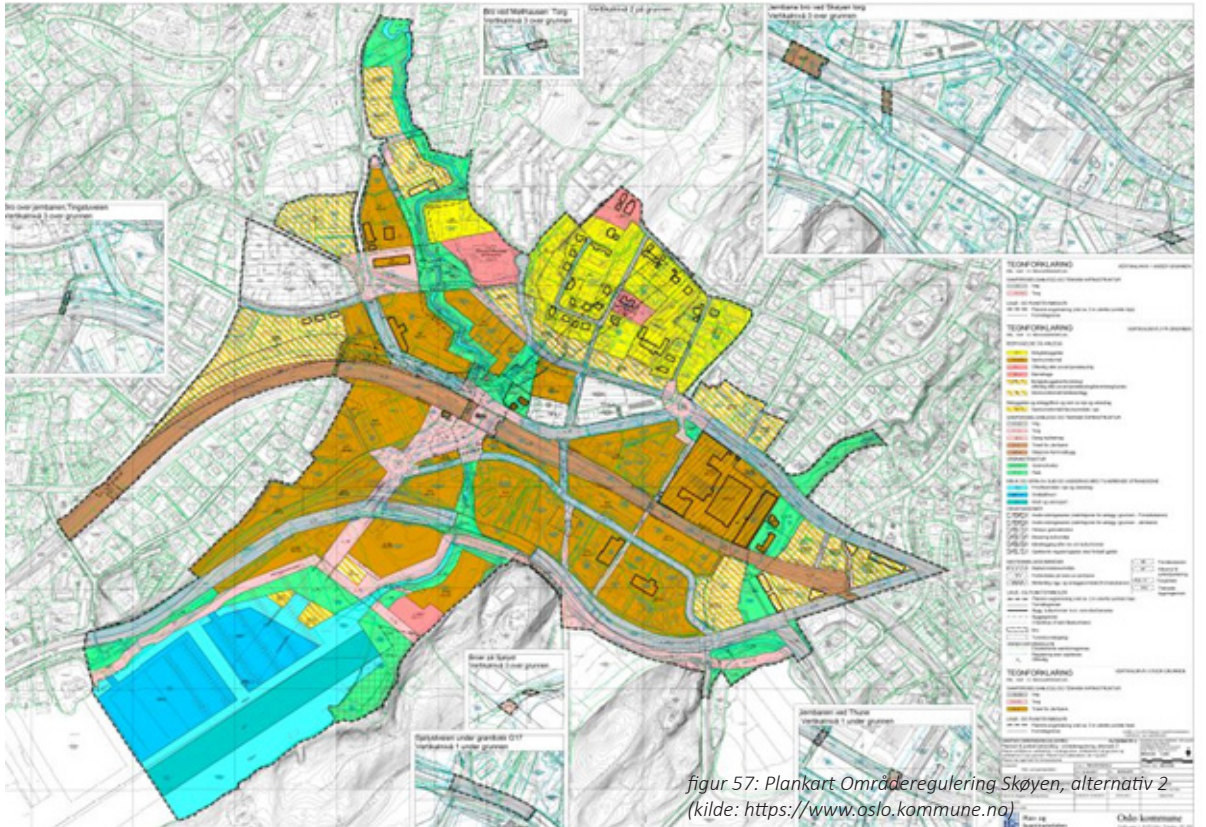
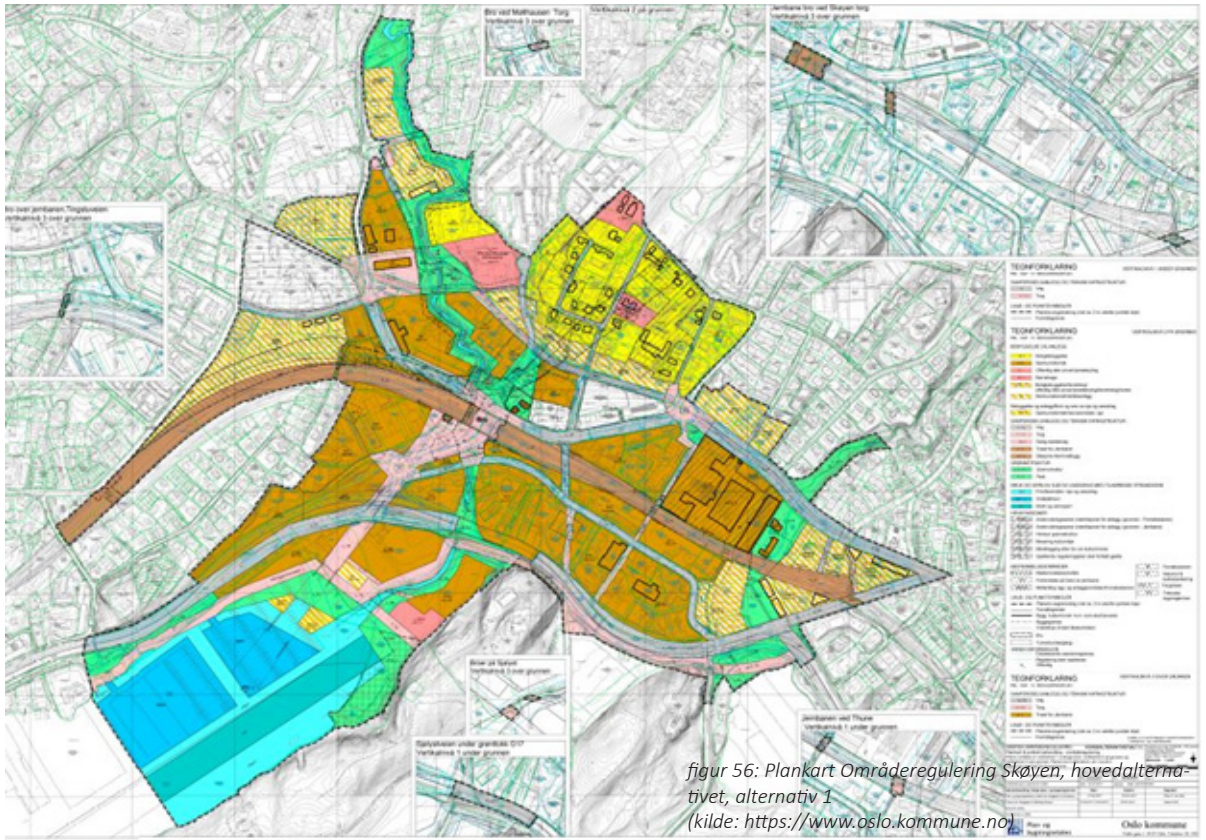
UTVIKLING BASERT PÅ JURIDISK BIN- DENDE PLANKART MED TILHØRENDE BESTEMMELSER: MED ALTERNATIV 1 OG 2

Som nevnt er utforming av E18 i tunnel et usikkert moment i planen knyttet til både løsning, fremdrift og gjennomføring. På bakgrunn av dette vil utformingen av E18 vises i dagen i en fase i planens hovedalternativ. De framkommer i planen at en ønsket tunnellsønsning vil kunne realiseres på et mye senere stadium. Før E18 legges i tunnel er det dermed viktig at det utarbeides gode og attraktive byrom på de myke trafikantenes premisser og at veien som barriere reduseres med gode forbindelser.

Områdereguleringens to plankart viser også her til alternativ 1, hovedalternativet og alternativ 2. De to plankartene vil også her skille mellom utvikling av Hoffsvveien. Det som skiller plankartene fra «planens fremtidige utvikling» er blant annet utvikling av E18. I plankartene er E18 lagt inn som eksisterende trase, slik den foreligger i dag. Plankartene med bestemmelser, er forslaget som i dag ligger til politisk behandling og vil bli vurdert. Det betyr at E18 i tunnel ikke vil bli vurdert ved politisk behandling, men det er en fremtidig ønsket utvikling (*Oslo kommune, 2018*).

*figur 47: Nye Hoffsvveien med trikk og nedgang til Metro
(kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)*





OMRÅDEREGULERINGENS BEGRUNNELSE FOR VALG AV TUNNELLØSNING

Begrunnelse for ønsket utvikling generelt på Skøyen er basert på en konsekvensutredning, som viser til en vurdering opp mot 0-alternativet og en vurdering gjort knyttet opp mot hovedalternativet og alternativ 2. Som forklart over skiller alternativ 1 og 2 seg ved utforming av Hoffsveien. Forslagene er omtrent like, og vil i konsekvensutredningene dermed bli vurdert samlet. Utredningen vurderer planforslagene opp mot 0-alternativet. Alternativ 1 og 2 blir i denne sammenheng vurdert ut fra en planforslagets fremtidige ønskede utvikling, hvor E18 legges i tunnel og avlastningsveien er utformet som en lokal gate på Skøyen.

Det er utarbeidet konsekvensutredning knyttet opp mot utviklingsprinsippene generelt på Skøyen. I dette avsnittet skal kun planens valg av tunnel begrunnes. Vi har valgt ute enkelte momentene som vi mener er de mest fremtredende for Oslo kommunes valg av tunnelløsning ut ifra planen. Oppsummeringen er gitt på bakgrunn av planenes hovedalternativ. Det kan være andre viktige momenter vi ikke har nevnt i oppsummering som også er av relevans.

PBE ønskede fremtidige utvikling av Tunnel viser til konsekvensutredning ved blant annet:

- *Byutvikling og bystruktur*
- *Luftforurensning og lokalklima*
- *Støy*
- *Fremkommelighet og tilgjengelighet for gående*
- *Fremkommelighet for buss*
- *Fremkommelighet for personbiltrafikk*
- *E18 i tunnel – konsekvenser utenfor planområdet*
- *Trafikksikkerhet*

BYUTVIKLING OG BYSTRUKTUR

Forslaget legger blant annet til rette for en tydelige og tettere bystruktur på Skøyen, med flere boliger og arbeidsplasser. Veier skal forvandles til gater, det skal utarbeides gode torg og parker, samtidig som det skal etableres gode forbindelser. Bystrukturen på Skøyen skal bidra til korte avstander i byen og bidra til bedre arealutnyttelse. Kobling mellom by og fjord blir et viktig moment i utviklingen av området.

På bakgrunn av dette vil forslagets bygate føre til forbindelse mellom by og fjord. Før E18 legges i tunnel vil veien framstå som en stor barriere og utgangspunktet for en ønsket byutvikling reduseres. Det er flere felt/delområder som ikke kan utvikles før veien ligger i tunnel.

LUFTFORURENSING OG LOKALKLIMA

Det framkommer av planen at dårlig luftforurensning er forårsaket av stor mengde trafikk, med spesielt fokus på E18. Områdets ekspo-

nering av luftforurensning vil ifølge planen ikke være gjenstand for noe konkret forbedring de neste 10 til 15 årene. Forslaget blir i planen sett på som bedre enn 0-alternativet med tanke på luftforurensning. Dette begrunnes ut ifra E18 som en hovedkilde til forurensning av luft i området, som blir lagt i tunnel.

STØY

På bakgrunn av forslagens mindre trafikk på Skøyen, vil dette bidra til redusert støy når E18 legges i tunnel.

Ved E18 i dagen eller i perioden før veien legges i tunnel vil dette påvirke utbygging i området på Skøyen. Dette er knyttet opp mot kommuneplanens bestemmelser om støy i avvikssonen, uavhengig av en nærmere vurdering i hvert enkelt prosjekt.

FREMKOMMELIGHET OG TILGJENGELIGHET FOR GÅENDE

Planforslaget fører til redusert biltrafikk, som vil bidra positivt for fremkommelighet og tilgjengelighet for myke trafikanter. Enklere kryssing, bedre forbindelser og snarveier bidrar positivt og kan samtidig bedre trygghetsfølelsen i området. Ved å legge E18 i tunnel vil veien som barriere reduseres for gående, samtidig som tilgjengeligheten til fjorden og havnpromenaden økes. Dersom E18 blir liggende i dagen vil det berøre utviklingen av bygaten, havnpromenaden, sykkelveien og andre koblinger.

FREMKOMMELIGHET FOR BUSS

Dersom E18 blir liggende i dagen vil busser som skal inn mot Skøyen kunne bli gjenstand for

stillestående kø på strekningen uten kollektivfelt. Ifølge planen vil dette løses ved å etablere kollektivfelt inn mot Oslo sentrum. Prioritet kollektivfelt øker fremkommeligheten innenfor planområdet. Forslaget viser til buss som kan påvirkes negativt av fremkommelighet utenfor planområdet. Ved påvirkning kan det ifølge planen gjennomføres tiltak.

FREMKOMMELIGHET FOR PERSONBILTRAFIKK

Forslaget viser til negative konsekvenser med hensyn til fremkommeligheten for biltrafikk, basert på kø. Forslaget begrunner dette med fokus på byutvikling og ønske om byliv på Skøyen framfor arealer tilrettelagt for personbiltrafikken. Det blir i planen vist til at ulempene dette medfører kan aksepteres ettersom fokus ligger på framkommelighet for kollektiv, sykling og gåing.

E18 I TUNNEL – KONSEKVENSER UTENFOR PLANOMRÅDET

Ifølge planen vil det være nødvendig å utrede en nødvendig plan for tunnel for å kunne sikre en fullstendig konsekvensvurdering. Det kommer fram at ettersom SVRØ ikke har ønsket å utarbeide en slik plan, vil konsekvensen bli gjort på et overordnet nivå og må utredes nærmere. PBE har benyttet seg av mulighetsstudie og strategien (forklart senere i kapitlet) tilknyttet utbedring av E18 Framnes – Lysaker og kvalitative vurderinger basert på trafikkanalyser fra 2016, som grunnlag for utredning.

I en byutviklingssammenheng vil etablering av tunnel være svært positivt for miljøet, da utfor-

dringene knyttet til støy og luftforurensing vil reduseres. Samtidig vil veiens barrierevirkning reduseres og mulighet for en bedre byutvikling av Sjølyst-området økes. Det kommer fram i planen at SVRØ mener ulempene til en tunnel-løsning er større enn fordelene. Dette er ifølge planen basert på risiko og sikkerhet på veinettet, negative konsekvenser for miljøet, avlastningsveier (beredskapsveier) og utfordringer knyttet til tunnelmunnninger med hensyn til støy og luftkvalitet (jmf strateg utbedring av E18 Framnes-Lysakeri, 2016).

PBE mener det er nødvendig med lang tunnel for å kunne etablere en god byutvikling på Skøyen. Det framkommer av planen at avlastning kan oppnås med Drammensveien og den nye framtidige lokale bygaten på Skøyen. Ifølge PBE vil fordelene ved å legge E18 i tunnel være langt større enn ulempene. Planen viser at forslaget er avhengig av en nærmere areal- og konsekvensutredning av SVRØ.

TRAFIKKSikkerhet:

Forslagets reduksjon av trafikk på Skøyen kan bidra til mindre personbilulykker. Samtidig vil antall myke trafikanter øke, noe som igjen kan føre til andre type trafikkulykker. Ifølge forslaget vil ikke trafikksikkerheten på Skøyen forverres, men det må i den sammenheng utvikles et Skøyen basert på myke trafikanter (Oslo kommune, 2018) og en sikker samhandling mellom syklende og gående.

INNSPILL OG MERKNADER

Ifølge PBE var det ved høringsfristen 18.09.2017 innkommet 176 merknader til Områderegulering Skøyen. 119 av disse var fra private aktører, 24 fra organisasjoner, lag og foreninger, 18 fra kommunale etater, virksomheter og foretak, 10 fra statlige institusjoner, 3 fra kommunens bydeler og 2 fra uspesifiserte. Av de 10 statlige merknadene var 3 innsigelser: Bane NOR, Riksantikvaren og Statens vegvesen. Ifølge avdelingsdirektør for byutvikling, Morten Wasstøl i PBE, var dialogen med disse statlige aktørene allerede startet ved høringsfristen.

I reguleringsforslaget av 29.06.2018, revidert 23.08.2018, er innspill og merknader oppsummert i kapittel 1.8 «Bemerkninger og innspill». Høringsuttalelsenes merknader berører oppgavens forskningstemaer med hensyn til mål, samhandling og prosess. Dette gjelder spesielt trafikale forhold (mål) knyttet E18 og diskusjonen om lokk/veg i dagen. Denne type merknader kommer fra både Statens vegvesen, Oslo kommune Bymiljøetaten og fra privatpersoner. Merknader fra Statens vegvesen er fremmet med varsel om innsigelse og innsigelse. Denne redegjøres under 3.5.

Samhandling og prosess blir også bemerket ved at det etterlyses en åpen og formålstjenlig medvirkningsprosess. Dette gjelder spesielt fra interesseorganisasjoner og privatpersoner (Oslo kommune, 2018).

3.3 MULIGHETSSTUDIER

PARALLELLOPPDRAGENE TIL KNYTTET FORNEBUBBLEN



fig 58: Forside, «Fjordbyen – The Final Cut»

fig 59: Forside, «Velkommen til Oslo»

fig 60: Forside, «Fjordparken»- et lokalt rekreasjonsnettverk for nabolagene og en attraksjon for hele byen



1. «Fjordbyen – The Final Cut»

Forfatter: Norconsult, RODEO arkitekter og Architectopia

Det ble i denne mulighetsstudien lagt vekt på byutvikling med fokus på myke trafikanter knyttet opp mot viktige knutepunkt og en viktig sykkelåre. Studien forutsetter E18 lagt i senketunnel mellom Bygdøylokket til Lysaker. Tunnelen skal være kostnadseffektiv. Det betyr at tunnelløsning frigjøres viktige arealer for annen arealutnyttelse langs fjorden. E18 bygges om til en lokalgate/boulevard, som fører til at dagens vei som barriere forsvinner. Dette vil ha en positiv virkning på lokalmiljøet. Mulighetsstudien viser til Skøyen knyttet opp mot tilgang til vannet og Bygdøy, som gjør området attraktivt.

Studiets E18-løsning: Kostnadseffektiv tunnel.

2. «Velkommen til Oslo»

Forfatter: Alliance arkitekter og SWECO

Mulighetsstudien legger vekt på målet om at vekst i personbiltransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange skal realiseres. Det argumenteres i studien at E18 utvikles til en høykapasitets boulevard. Boulevarden skal inneholde 6 felt, inkludert to bussfelt, med en ÅDT på 40 000. Studien viser også til nødvendigheten for å satse på sykkel og ønsker å utvikle en sykkelhighway. Mulighetsstudie viser til Skøyens tilgang til fjorden, med fokus på maritim aktivitet.

Studiets E18-løsning: Boulevard-løsning med 6 filer og en ÅDT på 40 000.

3. «Fjordparken» - et lokalt rekreasjonsnettverk for nabolagene og en attraksjon for hele byen.

Forfatter: Dark, Adept og Rambøll

Det blir i dette studie lagt fokus på E18 som en barriere mellom by og sjø. For å oppnå en god utvikling og urbanisering må E18 transformeres til en bymessig gate, boulevard. På denne måten kombineres bebyggelse med trafikantgrupper i et byrom. Mulighetsstudien viser til en satsing i kollektivtransporten og bussterminalen på Lysaker. Tunnelløsning og avlastningsvei er dyrt, samtidig som det vil øke bilkapasiteten inn mot Oslo sentrum. Ved å redusere bilhastighet og bilkapasitet ved en boulevardløsning, vil biltrafikken reduseres og overføres til kollektivløsning og til andre omkjøringsveier som Oslofjordkryssingen og Ring 3. "Fjordbyparken" er en kombinasjon av byutvikling i knutepunktene og tilgjengelighet til strandsonen.

Studiets E18-løsning: Boulevard-løsning

(Oslo kommune, i.d)

MULIGHETSSTUDIER UTARBEIDET I REGI AV ULLERN BYDEL OG NMBU



fig 61: Forside, Skøyenområdet – analyse og studier (1)

fig 62: Forside, Skøyenområdet – fra veikryss til levende by (2)

fig 63: Forside, Alternativt planforslag til områ-
dereguleringsplan for Skøyen



Utarbeidet av Ullern bydel:

Ullern bydel: **Skøyenområdet – analyse og studier (1) & fra veikryss til levende by (2)**

Forfatter: Dark, Adapt og Norsam

Det ble i 2013 utarbeidet flere mulighetsstudier knyttet til utvikling av bydelen i regi av Ullern bydel. Mulighetsstudiene ble utarbeidet som et forslag for hvordan Oslo kommune kunne utforme områdereguleringsplanen. Mulighetsstudiene knyttet til Skøyen ble utarbeidet i to deler, hvor Dark, Adept og Norsam AS ble brukt som konsulenter.

E18 tilknyttet Bygdøylokket og som en del av aksene mellom Skøyen og Lysaker, med arealutvikling langs med veien, er eksempel på en løsning som inngår i mulighetsstudien. Studien viser til E18 som en barriere og miljøbelastning samt til boligfortetting og kvalitet i området. Barrieren E18 bidrar dermed sammen med jernbanen og lokalveier, til å separere byen fra fjorden, og skaper luftforurensning og støy. E18 blir nevnt som en utfordring og beliggenheten til Bestumkilen og knutepunkt på Skøyen blir nevnt som et potensial. En framtidig transportløsning er i følge studie å legge E18 i tunnel, og samtidig etablere et lokalt ringveisystem som skal skjerme området for gjennomgangstrafikk (Oslo kommune, 2013, 2)

Studiets E18-løsning: E18 i tunnel med et lokalt riksveisystem

Utarbeidet av studenter:

Alternativt planforslag til områdereguleringsplan for Skøyen

Forfatter: Kristina Hjolman Reed, Tord Erik Feldt Enger, Pia Sundsvold med flere
Transformasjon av urban motorveg til boulevard/avenue

Mulighetsstudie ble utarbeidet i 2017 av tre studenter ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet. Studie viser til en løsning av E18, hvor personbiltrafikk reduseres. Forslaget viser økt bruk og tilbud for kollektivtrafikk, sykling og gåing. Studien presenterer fem delmål: å begrense E18 som barriere, å tilrettelegge for mulig opphold på begge sider av veien, å vektlegge framkommelighet for alle trafikantgrupper samt å forbedre forbindelsen fra Skøyen til fjorden og fra Skøyen til Bygdøy. Mulighetsstudien konkluderer med en løsning der dagens E18 transformeres som en boulevard, som forholder seg til de bymessige omgivelsene samt til fjorden og Bygdøy. Studien er utarbeidet som et alternativt forslag til områdereguleringsplanen på Skøyen, med en lavere ÅDT og en løsning som unngår en tunnelloøsning som er risikofyllt og kostbar (Reed et al. 2017).

Studiets E18-løsning: Boulevard-løsning

3.4 STRATEGI FRA SVRØ

PLANPROSESSEN PÅ SKØYEN: DOKUMENTASJON UTARBEIDET AV SVRØ

Som en reaksjon på Oslo kommunes valg av fremtidig ønsket tunnelloøsning ble det utarbeidet en mulighetsstudie og strategi- utbedring av E18 Framnes-Lysaker, av SVV på bakgrunn av etatens anbefaling.

Mulighetsstudien er det ikke tilgjengelig og er dermed ikke en del av vist dokumentasjon knyttet opp mot SVV sin anbefaling. Strategien utarbeidet av SVRØ bygger på mulighetsstudiens flere alternativer. Det blir gitt en kort forklaring angående mulighetstudien i strategien.



Bilde 64: Forsidebilde, Områdeavgrrensning for strategien

STRATEGI – UTBEDRING AV E18 FRAMNES – LYSAKER

Strategien “for utbedring av E18 Framnes- Lysaker” er basert på en mulighetsstudie. Strategien er utarbeidet av Statens vegvesen region øst, prosjekt transport og byutvikling den 1 september 2016. Mulighetsstudie er dermed grunnlaget for Strategien, hvorav strategien ender på en endelig alternativ løsning.

Målet med strategien var å se på mulig løsning for fremtidens E18 og videre utvikling av arbeidet med E18 korridoren. Det framkommer av mulighetsstudie at det i dokumentet “planprogram for Fornebubanen Lysaker-Majorstuen”, utarbeidet av plan og bygningsetaten i 2014, var et prosjektmål om så mye tunnel som mulig på strekningen. Tunnelen skal ifølge plan og bygningsetaten legge grunnlaget for å kunne skape best mulig byutvikling ved både Vækerø og Skøyen. Statens vegvesen viser til at prosjektet dermed må ses i lys av Plan og bygningsetatens mål om tunnelloøsning. Videre viser Statens vegvesen til prosjektets manglende prioritering i Nasjonal transportplan 2014-2023.

Mål og rammer i mulighetsstudien:

Det blir i strategien vist til mål og rammet for mulighetsstudien. Det ble her brukt samfunns- mål, effektmål og krav. Samfunns målet viste til at strekningen mellom Framnes og Lysaker i 2040 skal være et tilgjengelig, trafiksikkert, miljøvennlig og effektivt transportsystem. Effektmålene visert til forutsigbarhet rettet mot næringstrafikken, framkommelighet for miljøvennlig transport og bedre kobling mellom

transportsystem, by og fjord. Kravene tar blant annet for seg trafiksikkerhet, nullvekst, et samordnet areal og transportplanlegging

Strategiens hensyn:

Strategiens framtidige utforming og løsninger av E18 Framnes-Lysaker, tar hensyn til fire momenter, hvorav de fire hensynene er vurdert i strategien og begrunnet:

1. Forholdet mellom E18 og fjorden, med eventuelle løsninger som bruer eller lokk som forbindelse og minske E18 som barriere.
2. Mulig tunnelloøsning for strekning Bygdøylokket/Skøyen
3. En standard for E18 korridoren, med prioritet av kollektiv, sykkel og gange
4. En standard for avlastet veg og/eller dagsone

Strekningen E18 Framnes-Lysaker:

Det er i strategien lagt vekt på strekningen Framnes-Lysakers trafikkvolum, kapasiteten på vei og mulig framkommelighet. Strekningen er viktig både regionalt og nasjonalt, med en virkedøgntrafikk på gjennomsnittlig 75-85.000 biler per døgn. Strategien viser til lite nedgang i mengde trafikk over bygrensen i vest, uavhengig av befolkningsvekst i Oslo, samtidig som hovedveiene har nådd kapasitet i rushtiden. Antall kollektive reiser har dermed økt og biltrafikken ikke har økt. Framkommeligheten på strekningen gir noe bedre resultater med tanke på forsinkelser framfor andre lenker som E6, E18 Mosseveien, samt E18 Lysaker-Sandvika.

Strategien har fokus på mål utarbeidet i NTP, KVVU Oslo-Navet og Oslopakke 3, hvor all vekst i persontransport i Oslo og Akershus skal tas med

kollektivtransport, sykkel og gange. Former for kapasitetsøkning i personbiltrafikken anbefales dermed ikke. Denne målsetningen sammen med restriksjoner for parkering og betaling ved bomsnitt, vil dermed bidra positivt til et mål om nullvekst i personbiltrafikken i korridoren. Sammen med dette målet ønsker Statens vegvesen å opprettholde E18 sine nåværende antall gjennomgående kjørefelt. Dette er begrunnet i risiko for drift og det faktum at strekningen er en forlengelse av operatunnelen, som gjør framkommelighet avgjørende. Strategien legger vekt på byggegrenser langs E18, for å kunne sikre areal til kollektivtrafikk, sykkelveinett, næringstransport, samt andre momenter som tilpasning til landskapet, støyskjerming, snølagring og annet teknisk utstyr.

Når det kommer trafikksikkerhet viser strategien at strekningen Framnes-Lysaker er ulykkesbelastet. Bygdøylokkets 600m utgjør strekningens mest ulykkesbelastede punkt med om lag 30% av antall ulykker. Typiske ulykker skjer ved påkjøring bakfra, feltskifte og utforkjøring. Strekningens høye belastning av ulykker er et resultat av blant annet strekningens uoversiktlige utforming, med krapp sving, lav frihøyde under lokket og strekningens mangel på kollektivfelt. Dette, kombinert med høy andel feltskifte og bygdøykryssets avvikling av lokaltrafikk, næringstrafikk og kollektivtrafikk, gjør at bygdøylokket blir en utsatt strekning. Strategien viser til to isolerte løsninger for bygdøylokket, som er avhengig av videre utbredelse. Disse blir ikke videre belyst her.

Kollektivtrafikken på E18 skal ha fokus på framkommelighet og forutsigbar reisetid. KVV Oslo-

navet inneholder anbefalinger hvor Lysaker blir et nytt knutepunkt i vest, med kombinasjon av Skøyen. Kollektivtrafikk mellom knutepunkter som Lysaker og Skøyen, skal bestå av pålitelige reiser, med god overgang til annet kollektivtrafikk, på denne måten slipper man færre busser inn mot Oslo sentrum. Bygdøylokket blir i strategien sett på som det svakeste leddet på strekningen når det kommer til kollektivtrafikken, hvor bedre framkommelighet og sikkerhet blir viktige faktorer.

Strategien har fokus på oppgradering av gang og sykkelvei langs hele strekningen Framnes-Lysaker. Det bør legges til rette for sykkelekspressveg. Statens vegvesen mener utarbeidelsen bør samordnes med flere planer. Gode og varierende løsninger på attraktive overganger vil være avgjørende for å minske E18 som barriere og på denne måten oppnå bedre forbindelse mellom by og fjord.

Tunnelalternativer:

Det blir i mulighetsstudien vist til fem tunnelalternativer med ulike tunnallengder (se figur). E1 er i figuren vist som det korteste tunnelalternativer på 730 meter med tunnel fra Frøyas have til Bygdøylokket. I alternativ E2, E3, E4 og E5 øker lengden på tunnelene, hvor alternativ E5 viser til den lengste tunnelen fra Frøyas have til Vækerø på 3565 meter.

STRATEGIENS KONKLUSJON:

I utvikling av fjordbyen vest er Skøyen utpekt som det viktigste utviklingsområdet, men et godt tettbebygd strøk og fjorden som nabo. Statens vegvesen ønsker ikke å utsette området for større infrastrukturtiltak. Utarbeidelse av tunnel krever mye areal, det vil medføre store terreng-inngrep og vil dermed ha negative konsekvenser for miljøet. Statens vegvesen har utarbeidet et alternativt forslag til tunnel. Dette forslaget er basert på næringsbebyggelse som skjerm mot E18 og kan kombineres med gode, attraktive forbindelser. Strategien vurderer alternativet som solid, med redusert usikkerhet knyttet til både gjennomføring, investering, drift, vedlikehold og planlegging. Statens vegvesen anbefaler ikke tunnelloøsning på strekningen Framnes-Lysaker, da tunnel også er avhengig av supplerende hovedveinett for lokal trafikk til og fra Vækerø,

Skøyen og Bygdøy. Det betyr at dersom en tunnelloøsning blir valgt, kan det medføre økt trafikk på E18. Samtidig vil tunnelmunninger være gjenstand for støy og forurensing, som legger restriksjoner for utbygging i nærheten (Statens vegvesen, 2016).

fig 65: Oversikt over tunnelalternativer som er vurdert i mulighetstudien med tunnellengder



STRATEGIENS TILTAK:

Det blir i strategien vist til 5 tiltak SVV anbefaler på strekningen. Dette er tiltak som knytter seg til vegkapasitet, trafiksikkerhet, kollektivtrafikk, sykkel og gange, samt barrierer (Statens vegvesen, 2016).

Vegkapasitet:



SVV anbefaler ikke økt vegkapasitet på strekningen Framnes-Lysaker. Dette er begrunnet i ønske om å redusere personbiltrafikken, samtidig som det er knyttet til sikkerhetsmessige årsaker med tanke på operatunnelen.

Trafiksikkerhet:



SVV anbefaler en fartsgrense på strekningen redusert til 70 km/timen. Strekningen forbi Bygdøylokket være høyt prioritert i forhold til sikkerhet ved videre utredning, samt vegens tekniske generelle standard.

Kollektivtrafikk:



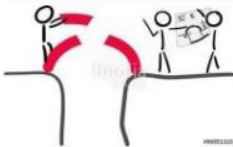
SVV anbefaler at det utarbeides tiltak på E18 for å bedre kollektivtrafikken. Dette har blant annet sammenheng med trafiksikkerhet. Samtidig er det viktig på bakgrunn av kollektivknutepunktene på Lysaker og Skøyen.

Sykling og gåing:



SVV anbefaler en sykkelekspressvei på hele strekningen Framnes-Lysaker, hvor rask sykling er tilrettelagt opp til 40 km/t. Denne skal kunne ta forventet vekst i trafikken.

Barrierer:



SVV anbefaler attraktive forbindelser for myke trafikanter, slik at E18 som barriere reduseres.

fig 66-70: Ikoner for strategiltak

3.5 KOMMUNIKASJON I SAKSGANGEN TIL- NYTTET UTFORMING AV E18

I denne delen skal vi belyse hvordan PBE og SVRØ formelt har kommunisert og forholdt seg til konflikten om å ivareta deres interesser. Innspill, uttalelser med innsigelse er hentet fra kommunens portal for saksinnsyn, og disse blir oppsummert slik at man enkelt kan følge målkonflikten i prosessen. Ved å kartlegge prosessen får man innsikt i hvordan samhandlingen mellom SVRØ og PBE har vært for å sikre ulike mål.

Prosesen illustreres gjennom tidslinjen hvor det er skilt mellom prosessen til PBE og SVV i ulike farger, etter tid. Etterfulgt av tidslinjen beskrives prosessen nærmere.



PLANPROGRAM FOR FORNEBUBANEN

Bystyret ba om at man så på fortetningsmuligheter langs strekningen

Gjennom fastsetting av planprogram for Fornebubanen, ba Bystyret om en utredning for å se på fortetningsmulighetene langs strekningen fra Majorstuen via Skøyen og Vækerø til Fornebu, i samsvar med den vedtatte knutepunktstrategien (Oslo kommune, 2014).



MULIGHETSSTUDIE

Høsten 2013 ble det utført 3 parallelloppdrag som resulterte i ulike mulighetsstudie

Ved vedtak om å utrede en metroløsning for Fornebubanen fra Fornebu med trase via Lysaker og Skøyen til Majorstuen, ba Bystyret om en vurdering av fortetningsmulighetene langs strekningen fra Majorstuen til Fornebu, via Skøyen og Vækerø.

For å belyse utvilingspotensialet i Fjordbyen vest, og gi innspill til det pågående arbeidet med planprogrammet for Fornebubanen, ble det høsten 2013 gjennomført tre mulighetsstudier som parallelloppdrag av ulike planleggingsgrupper. Parallelloppdrage ga et grunnlag for Plan- og bygningssetaten for å konkludere med at det eksisterte et betydelig utviklingspotensiale for byutvikling (Plan- og bygningsetaten, 2018, s.11).



UTTALELSE TIL PLANPROGRAM FRA SVRØ

Brev datert 19.06.2013 SVRØs uttalelse ved varsel om oppstart av reguleringsplan med konsekvensutredning og planprogram for Fornebubanen

SVRØs forklarer at strekningen langs Fornebubanen vil påvirke mulig trasé for fremtidig E18. SVRØ forklarer at før de kan ta stilling til fremtidig arealbruk, så må det foreligge en godkjent overordnet plan for E18. De poengterer at prosjektet ikke er prioritert i NTP 2014-2023 (Stortingsmelding 26 (2012-2013)).

Videre blir det forklart at SVRØs ressurser er, i henhold til politiske føringer i Oslopakke 3 og NTP, prioritert til E18 i Bærum og Filipstad. Andbefalingen er dermed at: *“fortetting skulle planlegges ut ifra eksisterende E18, og at fortetting som krever omlegging eller ombygging av E18 må avvente Statens vegvesens utredningsarbeid og endelig godkjenning av fremtidig E18 trasé* (Statens vegvesen, 2015)



PLANPROGRAM FASTSATT

Fastsatt 10.07.2014
Planprogram for T-bane
med tilhørende anlegg,
byutvikling på Majorstu-
en samt regulering av
E18 med tilliggende area-
ler for byutvikling
Lysaker - Skøyen

Planprogram for
Fornebubanen
"Planprogrammet er
første fase i arbeidet med
reguleringsplaner for
Fornebubanen og tilknyttet
byutvikling fra Lysaker til og
med Skøyen, som kan ses på
som en utvidelse av Fjordbyen.
Planprogrammet redegjør
for videre planarbeid og
planprosess" (Oslo kommune,
2019)

Planprogrammet skal
redegjøre for formålet med
planarbeidet, behovet for
utredninger og analyser,
beskrive plantyper, hvilke
alternativer som vil bli utredet
og hvordan planprosessen skal
gjennomføres, blant annet
med hensyn til medvirkning
(Oslo kommune, 2014 s. 3)

Områdereguleringen
bygger på planprogram for
Fornebubanen



BYPLANGREPET

Byrådsavdelingen for
byutvikling (BYU) ba
Plan- og bygningsetaten
om utarbeidelse av et
byplangrep i brev den
17.03.15

På bakgrunn av
pararellbehandling av
pågående detaljreguleringer
og områdereguleringen.

Byplangrepet ble ferdigstilt
og oversendt til BYU til
orientering 25.06.15

Byplangrepet legger føringer
for områdereguleringen



VARSEL OM OPPSTART PLANARBEID OMRÅDE- REGULERING

24.04.2015

I samsvar med planprogram
for Fornebubanen med
mer, fastsatt 10.07.2014,
starter PBE arbeidet med
områderegulering
med konsekvensutredning
for Skøyen (Oslo kommune
2015).

Planarbeidet tar
utgangspunkt i forslaget
til ny kommuneplan,
"Oslo mot 2030". Planen
vektlegger potensialet i en
mer bymessig bystruktur
med høyere utnyttelse
med en prioritering av
kollektivtrafikk, syklende
og gående (Oslo kommune
2015).

Det opplyses i varsel om
oppstart av planarbeid at
SVRØ har startet arbeidet
med mulighetsstudie for
alternative løsninger for
E18. Her skrives det at det
blir sett på mulighetene for
E18 i tunnel (Oslo kommune
2015).



VARSEL OM INNSIGELSE SVRØ

29. 06.2015- Uttalelse vedrørende oppstart av områderegulering med konsekvensutredning for Skøyen- Varsel om innsigelse- Statens vegvesen til Plan- og bygningsetaten

I brevet viser SVRØ til uttalelsen til varsel om oppstart områdereguleringsplan med konsekvensutredning for Skøyen. De fortsetter med å forklare at de opplever at muligheten for reell medvirkning fra SVRØ i byplangrepet har vært for liten. Videre skriver de at byplangrepet baserer seg på premisser SVRØ er uenige i, samt at byplangrepet skaper realiserbare forventninger

SVRØ konkluderer med at de ønsker at kommunen ser på alternativer for byplangrep for Skøyen der E18 blir liggende slik den er i dag, samt at de ønsker at utviklingen bør skje på nordsiden av E18, slik at sørsiden ved fjorden blir liggende som rekreasjonsområde. Det inviteres også til dialog med kommunen for å se på mulighet for å øke forbindelsen til fjorden mtp. gående og syklende.

Uttalelsen lister opp varsel om mulige innsigelser som vil bli fremmet om det ikke i planen blir fulgt opp, og Statens Vegvesen forklarer hvorfor de ikke ønsker en tunnelløsning. De mener forslaget er i strid med NTP og kommuneplanen "*Oslo mot 2030*". Argumentene de bruker er at når kjøremønsteret fra før er komplisert, vil en tunnel gjøre vegsystemet sårbart.

Tunneller er dessuten areal- og kostnadskrevende. En omkjøringsvei ved hendelser må bestå av tre felt i hver retning, i tillegg til kollektivfelt og gang- og sykkel felt. Byggingen av tunnel med omkjøringsveg og lokalveg vil føre til en økning i persontrafikk, noe som er i strid med målet i kommuneplanen om at all vekst i transport skal tas med kollektivt, sykkel og gange.

Det forklares at SVRØ arbeider med en mulighetsstudie for E18 Framnes- Lysaker, og at ulempene med tunnelløsning per dags dato veier tyngre enn fordelene

SVRØ forklarer også at de forventer at PBE utarbeider ulike alternativ; et 0-alternativ, samt et alternativ med en videreutvikling av dagens løsning. Konsekvensene for E18 i tunnel må også vises.

SVRØ ønsker også en dialog med kommunen om at byggegrensen skal ivaretas for å sikre sykkel- og gangfelt på 5m+ 3m. Det varsles i brevet om at SVRØ vil fremme innsigelse om byggegrensen ikke bevares.



BEMERKNINGS- BEHANDLING PBE

PBEs kommentar til
bemerkninger og innspill
til oppstart av områdere-
guleringen

Videre blir det listet opp punkter for å oppsummere varsel om mulige punkter innsigelsen vil inneholde. Varsel om mulig innsigelse er knyttet til E18 i tunnel, kollektivfremkommelighet og luftkvalitet. Utdrag fra oppsummering av punkter:

- SVRØ vil fremme innsigelse til områdereguleringen dersom konsekvensanalysen ikke inkluderer et 0-alternativ med dagens situasjon med E18 i dagen og et alternativ med virdereutvikling av E18.

- SVRØ vil fremme innsigelse dersom den legger til grunn tunnel på E18 uten at dette er vist gjennomførbart ved teknisk plan

- SVRØ vil fremme innsigelse til områdereguleringen dersom planarbeidet er i strid med overordnede mål for samordnet transport, areal og boligutvikling, og ikke bygger opp under 0-vekstmålet for persobiltrafikken

- SVRØ vil fremme innsigelse til områdereguleringen dersom byggegrenser lang E18 ikke opprettholdes

- SVRØ vil fremme innsigelse dersom avvikssone for støy ikke avgrenses og vises i plankart (Statens Vegvesen, 2015).

PBE forklarer at det ved varsel om oppstart av planarbeid på Skøyen kom inn 47 bemerkninger og innspill til planarbeidet.

PBE kommenterer innspill som omhandlet trafikkale forhold: E18 i tunnel bør ikke være en premiss for utviklingen.

PBE svarer at E18 er en stor barriere. For å få til den utviklingen PBE mener er nødvendig, er det viktig å se på andre løsninger enn tunnel, og det vil vise i planarbeidet hvilke løsninger som er mulig.

PBE forklarer at dette er et langsiktig perspektiv, og en tunnel vil knytte Skøyen til fjorden, og viser til at tunnel i Bjørvika knyttet Oslo sentrum til fjorden (Oslo kommune, 2018)



Varselt om kunngjøring av PBEs forslag til områderegulering til offentlig ettersyn, med frist om uttalelse 18.09.17.



SVRØ viser til sin uttalelse med varsel om innsigelse datert, 29.06.2015, i forbindelse med oppstart av områderegulering med konsekvensutredning for Skøyen og oppstart reguleringsplan med konsekvensutredning og planprogram for Fornebubanen, at SVRØs innspill ang. E18 ikke er hensyntatt. De anser derfor at planprosessen og dermed planforslaget som mangelfull (Statens vegvesen, 2017).

Det skrives at de har siden oppstart av planarbeidet kommunisert at planarbeidet til kommunen må baseres på eksisterende E18, slik at planen er realistisk. Når planen nå forutsetter E18 i tunnel påpeker SVRØ at kommunen ikke har gjort rede for bl.a. konsekvenser som det ble stilt krav om i uttalelsen (Statens vegvesen, 2017).

Innsigelsen knyttes til en innskrenkning av vegmyndigheten til Statens vegvesen, fremkommelighet for kollektivtransporten, og manglende utredninger for støy (Statens vegvesen, 2017)



PBEs TILSVAR TIL INNSIGELSEN

PBE svarer SVRØs innsigelse, og forklarer at PBE følger byrådets mål om reduksjon av biltrafikken, og støtter SVRØ i at kollektivtransportens fremkommelighet skal prioritere, noe som skal utredes nærmere.

Ift. E18 forklarer PBE at en reduksjon av personbiltrafikk er nødvendig for å bedre luftkvaliteten på Skøyen, da det viktigste er å legge E18 i tunnel. Kapasiteten til tunnelen bør være lavere enn SVRØ ønsker (Oslo kommune, 2018).



MEKLING HOS FYLKESMANNEN

14.09.2018

SVRØ opprettholdt sin innsigelse etter møtet. SVRØ aksepterte å gå dialog med PBE om byggegrenser, og byggefelt ut fra dagens E18. Fylkesmannen oppfatter at partene er villig til å gå i videre dialog (Fylkesmannen for Oslo og Akershus, 2014)



OMRÅDE- REGULERINGSPLAN TIL POLITISK BEHANDLING

Områderguleringsplan
til Byrådsavdelingen-
29.06.2018

Saken er oversent til Byrådet, men er per mai 2019 ikke behandlet i Byrådet, Byutviklingskomitéen eller Bystyret

3.7 OPPSUMMERING

HVA TAR VI MED OSS VIDERE?



MÅLFORMULERING



SAMHANDLING



PROSESS

PBE:

Planprogram for Fornebubanen:

- E18 skal utbedres

Program for mulighetsstudie:

- Overordnet mål knyttet til transportsystem: overgang til kollektiv, sykkel og gange
- Mål til stedets kvalitet: byens kontakt med fjorden
- Mål for trafikksystem: buss skal prioriteres og E18 skal utformes med hensyn til fremtidig byutvikling og veiens barriereeffekt skal reduseres

Byplangrepet:

- Grepets ambisjoner: Flerfunksjonelt, 24 timers by, byen knyttes til fjorden, blå/grønne strukturer, gode torg og møteplasser, gode forbindelser og viktige omkringliggende områder.
- Premisser som må ligge til grunn for å oppnå grepets ambisjoner: blant annet E18 under bakken.

Områdereguleringsplanen:

- E18 under bakken blir i områdereguleringen videreført som et av planens utviklingsprinsipp

SVV:

Strategi:

- Samfunns mål: innen 2040 skal strekningen mellom Framnes og Lysaker være effektiv, miljøvennlig, tilgjengelig og trafikksikkert.
- Effektmål: forutsigbarhet tilknyttet næringstrafikken, fremkommelighet for miljøvennlig transport, samt bedre kobling mellom transportsystem, by og fjord.
- Tiltak: tilknyttet sykkel og gange, vegkapasitet, kollektivtrafikk, trafikksikkerhet og kollektivtrafikk.

Samhandling vises gjennom kommunikasjon mellom SVV og PBE via saksinnsyn:

1. Uttalelse fra SVV til Planprogrammet for Fornebubanen

- SVRØ forklarer at det må foreligge en godkjent overordnet plan for E18 før kommunen tar stilling til fremtidig arealbruk (Statens vegvesen, 2015).

2. Uttalelse fra SVV til varsel om oppstart av områdereguleringen på Skøyen, med svar fra PBE kort presentert i områdereguleringen.

- SVRØ opplever at muligheten for reel medvirkning i byplangrepet har vært for liten. SVV sier at de er uenige i premisser som ligger til grunn for byplangrepet. SVRØ konkluderer med at kommunen ser på alternative for byplangrep der E18 ligger i dagen.

3. Uttalelse fra SVV til offentlig ettersyn til områdereguleringen på Skøyen, med svar fra PBE kort presentert i områdereguleringen (Statens vegvesen, 2015).

- SVRØ påpeker at deres tidligere innspill ikke er hensyntatt og anser planprosessen og planforslaget som mangelfullt. SVRØ viser til at de har kommunisert at kommunen må basere planarbeidet på eksisterende E18, slik at planen er realistisk (Statens vegvesen, 2017).

- Viser til tidslinjen

- Byplangrepet: Grepet tar utgangspunkt i planprogram for Fornebu og har fungert som en parallell regulering for å behandle ventende detaljreguleringen og var del av en oppstartfase i arbeidet med områdereguleringen. Grepet var ikke juridisk bindende.- Strategien til SVV: ble utarbeidet på bakgrunn av en mulighetsstudie, hvor flere alternative løsninger ble og ble utarbeidet på bakgrunn av et mulighetsstudie.



4

KARENSLYST ALLE

KUNNSKAPSGRUNNLAG

- 4.1 PLANSYSTEMET
- 4.2. MÅL I PLANLEGGING
- 4.3 PLANKOPNFLIKTER
- 4.4 MEDVIRKNING
- 4.5 OPPSUMMERING

4

Kapittelet fungerer som oppgavens kunnskapsgrunnlag, og er informasjon som ansees som nødvendig for analysen, og for å få en forståelse for caset i et planleggingsperspektiv.

Kapitelet forklarer hvordan planprosessen i Norge fungerer med tanke på rollefordelingen mellom aktørene, deres målformuleringer, og kommunikasjon i planprosesser. Plan- og bygningsloven som verktøy for samhandling og konflikthåndtering gjennomgås, etterfulgt av en gjennomgang av innsigelse som verktøy i konflikter.

4.1 PLANSYSTEMET

PLANHIERARKI

Planlegging er en sentral del av den folkevalgte politiske styringen for samfunnsstyring. Planlegging etter plan- og bygningsloven er et politisk styringsverktøy for å fremme en ønsket utvikling av samfunnet og arealbruk.

Planleggingen i Norge foregår på tre ulike nivåer: Statlig nivå, regionalt nivå og kommunalt nivå. Regjeringen er øverste planmyndighet på statlig nivå, fylkestinget på regionalt nivå, og kommunestyret på kommunalt nivå (Pedersen et. al, 2015 s.94). Her forklares plansystemets oppbygning og de ulike nivåenes myndighetsområde. Deretter gjennomgås planprosessen i Norge.

Kommunen er gitt beslutningsmyndighet når det gjelder planleggingen i Norge. Det er kommunestyret som vedtar alle arealplaner. Ingen andre organer enn kommunen kan vedta planer med virkning på arealbruken, bortsett fra statlig arealplan som kan vedtas av departementet om staten velger å overkjøre kommunen. Kommunens vedtaksmyndighet er ikke veien for at andre offentlige organer kan fremme planer som forslag til arealforvaltning (Haugrønning, B et. al. , 2011 s: 25).

Planleggingen i Norge er organisert som et hierarki, der planer utarbeidet på et høyere nivå legger rammer og retningslinjer for planer på lavere nivå. Eksempel på dette vil en regional plan legge rammer for kommuneplanen, som legger rammer for en områdereguleringsplan, som igjen styrer en detaljreguleringsplan og byggesaken (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 25).

På det nasjonale nivået gis overordnede føringer som er nokså grovt utformet. Dette er nasjonale forventninger til planleggingen, samt statlige planbestemmelser og planretningslinjer. Disse føringene spesifiseres i mer detaljert grad i plantypene nedover i plansystemet (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 25). De nasjonale føringene må også bygge på globale føringer.

I praksis er intensjonen at utbyggingsområdet i reguleringsplanen skal bygge på de målsetningene som er gitt i overordnede planer (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 25).

NIVÅER OG MYNDIGHET I PLANLEGGING

Plan- og bygningsloven legger opp til en ansvarsfordeling mellom nivåene i planleggingen.

STATLIG PLANOPPGAVER

Statlige planoppgaver gir retningslinjer og rammer for regional- og kommunalt planlegging, og er basert på nasjonale mål (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009,1) Staten skal i sin planlegging ivareta statlige og nasjonale mål. Som virkemiddel for å ivareta dette er utarbeidelse av retningslinjer som statlig planretningslinjer (SPR) etter PBL § 6-2. Retningslinjene konkretiserer de nasjonale forventningene og markerer den nasjonale politikken om prioritetsområder i planleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009,1) . Statlige planretningslinjer gir føringer for prioriterte områder det det er behov for nasjonale føringer. Eksempel på dette er Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009,1). I praksis er disse styrende ettersom de i følge Haugrønning, B et. al. (2011 s. 27) danner grunnlag for merknader og innsigelser til arealplaner og noen ganger klage og omgjøring av kommunale planvedtak hvis vedtaket strider mot statlige interesser.

I prinsippet skal statens interesser ivaretas gjennom en samhandling med kommunen når planer utarbeides eller behandles. Om det på lokalt nivå blir foreslått en plan som statlig etat ikke kan godta, kan etaten fremme innsigelse om planen strider med de interesser de er satt til å ivareta (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 27). Gangen i denne prosessen beskrives nærmere senere i oppgaven.

REGIONAL PLANLEGGING

Regional planlegging er nødvendig for å planlegge for å ivareta interesser som går på tvers av kommunegrensene, og å oversette den nasjonale politikken til det lokale nivået. Samferdsel og infrastruktur er viktige oppgaver som er knyttet til dette. De regionale utviklingstrekkene kommer til uttrykk i regional planstrategi jf. PBL § 7-1, og er den eneste obligatoriske oppgaven på fylkesnivå (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 28). Regional plan, jf. PBL § 8-1, skal være en forpliktende avtale mellom ulike regionale- og statlige myndigheter, og skal følge opp fylkets strategiske utfordringene. Regional planbestemmelse, jf. PBL §8-5, har som virkning at bestemmelsene kan si at det ikke skal iverksettes særskilte bygge- og anleggstiltak uten samtykke fra fylkeskommunen, og kan fungere som grunnlag for innsigelse til kommunale planer (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 29). Dette hvis planen strider mot viktige regionale interesser.

KOMMUNAL PLANLEGGING

Plan- og bygningsetaten har ansvaret for kommunens overordnede arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling, kartforvaltning samt kart- og delingsforretninger.

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har bl.a ansvar for kommunens arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling (Oslo kommune, 2019), og har etter PBL ansvar for vedtak av arealplaner.

Kommunen er pålagt å planlegge for både kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen, noe som gjøres gjennom utarbeidelse av kommuneplanen. Den er delt inn i en samfunnsdel med handlingsprogram, og en rettslig bindende arealdel med kart med retningslinjer bestemmelser for bruk, muligheter og begrensninger. Kommunal planstrategi danner grunnlaget for arbeidet med kommuneplanen (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 29), og bør baseres på nasjonale forventninger og regionale planstrategier (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 30). Planstrategi har ikke rettsvirkning. Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, og beskriver kommunens strategier og mål (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 31).

Reguleringsplanarbeidet ledes av kommunes øverst planmyndighet, kommunestyret, eller bystyret i Oslo. I tillegg til det overordnede ansvaret for arealplanlegging ved utarbeidelse av arealplaner, skal kommunen etter plan- og bygningsloven, sørge for kunngjøring, underretting til parter og berørte, medvirkning, legge ut planen til offentlig ettersyn og samarbeid med andre myndigheter (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 29). Planadministrasjonen i kommunen er delegert denne myndigheten, og er de som som regel gjør disse oppgavene (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 29).

REGULERINGSPLAN

En reguleringsplan (PBL §§12-1 til 12-15) er en arealplan som fastsetter arealbruken for et avgrenset område som en enkel tomt til et større utbyggingsområde, og er en mer detaljert plan med bestemmelser. Reguleringsplaner kan utformes av både private og offentlige aktører (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 30).

Det er to former for reguleringsplantyper: detaljreguleringsplan, og områdereguleringsplan (PBL §12-2). For større områder kan kommunen utarbeide områdereguleringsplan, men private kan også foreslå innenfor kommunens rammer (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 30).

En vedtatt reguleringsplan hjemler gjennomføring av tiltak. Kommuneplanens arealplan fastslår der det i enkelte områder skal utarbeides områdereguleringsplan (jf. PBL § 12–2), eller i områder der kommunen finner det er behov for å ivareta vernehensyn, eller legge rammer for planlegging, utvikling og bygging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009, 2).

OMRÅDEREGULERINGSPLAN

En områdereguleringsplan er etter lovens bestemmelse en arealplan som skal utarbeides der «(...)kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken» jf. § 12–2 Områderegulering (PBL, 2008).

Det er kommunen som står for varsling av oppstart, fremdrift i planprosessen, innhold rammer(Kommunal- og moderniseringsdeparte

mentet, 2009, 2)for områdereguleringsplanen. Avklaring av rammene for planen blir satt i planprogrammet, om planen har vesentlig virkning for miljø og samfunn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009 ,2).

I lovkommentaren står det at formålet er å bedre kunne gi mer forutsigbare rammer for økt privat planlegging gjennom å styrke den kommunale planleggingen av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer. Det forklares at diskusjonen om de store rammene i by- og stedsutvikling, knyttet til funksjoner og utforming, høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur, avgrensing mot landbruks-, friluft- natur- og reindriftsområder osv. er noe som hører hjemme i områderegulering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009,2).

Det gjøres konsekvensutredninger om områdereguleringsplanen avviker fra kommuneplanen, og grad av utredning fastsettes i planprogram. Innholdet av slike utredninger klargjøres ved fastsetting av planprogrammet, hvor det skal omfatte både en vurdering av virkningene på miljø og samfunn av selve planforslaget, samt av endringen av kommuneplanen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009,2).

ORGANISERING OG PLANLEGGINGSSYSTEM

PARLAMENTARISK STYRINGSMODELL

Kommuner er organisert ulikt. Bykommunene Oslo og Bergen styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Denne modellen skiller seg fra andre kommuners organisering. Formannskapsmodellen består av et byråd og bystyret, mens formannskapsmodellen består av formannskap og kommunestyre med ulike lokale tilpasninger (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 67) Oslo kommune har fylkeskommunale og kommunale funksjoner.

ADMINISTRASJONEN- PLAN- OG BYGNINGSETATEN

Etter at plansaker er lagt ut på offentlig ettersyn av plan- og bygningsetaten, og etter at merkna-
dene og innspillene er bearbeidet, blir planen med kommentarer oversendt til byråd for byutvikling.

BYRÅDET:

Byrådet består av 8 byråder som er politisk leder for sin avdeling i byrådet med en byrådsleder som leder byrådet og har det overordnede ansvaret for koordinering av byrådenes arbeid (Haugrønning, B et. al. , 2011). Når byråd for byutvikling mottar planen, gjennomgås planen av byrådets egen fagavdeling ut ifra byrådets retningslinjer og mål. Byrådene innstiller saker gjennom bystyrets egne komitéer. Byrådet er ansvarlig for å gjennomføre de vedtakene som er gjort i bystyret, og er på den måten et utøvende organ for bystyret, og følger

til enhver tid den oppgavefordelingen bystyret har tillagt byrådets medlemmer (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 68). Byrådene har parlamentarisk ansvar ovenfor bystyret, og er på denne måten derfor avhengig av bystyrets tillit (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 68). Byrådet har myndighet til å delegere ansvar til administrasjonen, som for eksempel hvor Plan- og bygningsetaten har delegert fullmakt i byggesaker (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 68), og er ansvarlig for administrasjonen i kommunen (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 68).

Saken blir deretter behandlet i byrådet, og så oversendt til byutviklingskomitéen (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 68). Endelig vedtak gjøres bystyret.

BYSTYRET

Bystyret er kommunens øverste myndighet, og bestemmer retningen for utviklingen, og ledes av ordføreren (Oslo kommune, 2018). Bystyrets medlemmer er fordelt på fem fagkomitéer (Oslo kommune, 2018), med byutviklingskomitéen og finanskomitéen som er sentrale ift. arealplanlegging. Komitéene forbereder og innstiller saker til bystyret. Etter behandling i komitéen blir saken sendt til bystyret for endelig vedtak (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 69).

Det opp til byråden og byutviklingskomitéen å avgjøre saksbehandlingens omfang (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 69).

Sivilbefolkningen og interesseorganisasjoner samt tiltakshavere har mulighet til å kontakte både byrådet og byutviklingskomitéen for å prøve å medvirke.

PLANPROSESSEN I VEGPLANLEGGING

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan og består av Vegdirektoratet og fem regioner fordelt geografisk og er Samferdselsdepartementets underliggende etat. Statens vegvesen er byggherre og bestiller av tjenester knyttet til deres ansvarsområder for planlegging, drift og vedlikehold av fylkes- og riksvegene i Norge (Samferdselsdepartementet, 2019).

Planleggingen av vegprosjekter er et tiltak innenfor et avgrenset geografisk område som skal forutse en samfunnsutvikling, og svare på de behovene utviklingen krever (SVV, 2018, 3).

Veg- og transportportsystemer kan skje på ulike nivåer. På overordnet nivå, med konseptvalgutredning (KVU), og på kommunedelplan med konsekvensutredning og reguleringsplan (SVV, 2018, 3) Vegplanlegging omfatter bl.a. utredninger, innspill til planer, prosjektplanlegging iht. plan- og bygningsloven og forvaltning av veger (SVV, 2018, 3).

Etter plan- og bygningsloven er det Statens vegvesen og fylkeskommunen som har myndighet til å utarbeide og fremme utkast til vegplaner (SVV, 2018, 1). Et vegprosjekt med vegtrasé og detaljløsninger blir vedtatt av kommunepoliti-kerne. Vedtaket legger til grunn Statens vegvesens vurderinger og anbefalinger samt innspill fra offentlig høringer (SVV, 2018, 2).

Politiske og strategiske premisser, lover og forskrifter legger rammene for premissene som ligger til grunn for Statens Vegvesens planlegging og utbygging (SVV, 2018, 3). Når Statens vegvesen skal fremme en plan ovenfor en kommune er de omfattet av de samme reglene som gjelder i kommunale planprosesser for kommunedelplaner. Planprosessen omfattes av lovverk med hovedsakelig plan- og bygningsloven, T-1057 Rundskriv om plan- og bygningsloven (plandelen) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), faglige føringer som bl.a. «Håndbok V710 oversiktsplanlegging» (Statens Vegvesen, 2014) og «Håndbok R760 Styring av vegprosjekter» (Statens vegvesen, 2018,8), og politiske føringer som stortingsmeldinger og politiske føringer. Eksempel er Nasjonal transportplan (NTP) som legger rammene for transportpolitikken i planperioden på 10-12 år (SVV, 2018, 3), og omhandler samferdselssektorens prioriteringer i planperioden (SVV, 2018, 2). Prioriteringene er utgangspunktet for planleggingen og utbyggingen.

Hovedregelen er at det skal foreligge kommune(del)plan for at prosjekter skal få prioritet i NTPs første seksårsperiode (SVV, 2018, 3). For at store prosjekter, prosjekter med en kostnad på over 750 mill. kr) skal få prioritet i NTPs siste seksårsperiode er hovedregelen at det skal foreligge konseptvalgutredning (KVU) samt ekstern kvalitetssikring (KS1) (SVV, 2018, 3). For at prosjektet skal få bevilgning i statsbudsjettet skal det foreligge vedtatt reguleringsplan med kostnader for vegprosjektet (SVV, 2018, 3).

For prosjekter som er prioritert i NTP må gjen

GANGEN I VEGPLANLEGGING VED STOR VEGUTBYGGING

For store prosjekter med investeringskostnad på over 750 mill. kr. utarbeider Statens vegvesen KVU på bestilling fra Samferdselsdepartementet, og skal vurdere alternative løsninger for å løse et transportbehov. Dette gjelder for enten et byområde, eller for lengre traséer. KS1 er en ekstern kvalitetssikring av KVUen (SVV, 2018, 7). Regjeringen tar avgjørelsen for hvilket konsept som legger grunnlaget for videre vegplanlegging.

PLANPROGRAM

Første steg er at Statens vegvesen utarbeider forslag til planprogram. Her avklares planarbeidets formål, rammer og premisser, hvilke alternativ som skal utredes, samt om hvilke konsekvensutredning som skal utredes og hvordan medvirkningen og informasjonen i planprosessen vil foregå (SVV, 2018, 6).

KOMMUNEDELPLAN- KONSEKVENsutredning

Andre steg i planleggingen av større vegprosjekter er utarbeidelse av kommunedelplanen som Statens vegvesen utarbeider etter avtale med kommunen. Denne bygger på nasjonale, regionale- og lokale mål og oppgaver (SVV, 2018, 5). Kommunen har vedtaksmyndighet av kommunedelplanen (SVV, 2018, 5). Kommunedelplanen inneholder prinsipper for utbyggingen som valg av vegtrasé og kryssutforming og byggegrenser (SVV, 2018, 5), men er basert på en reell prosjektering iht. vegnormaler.

nom ulike planfaser, som blir beskrevet under.

REGULERINGSPLAN

Statens vegvesen utarbeider reguleringsforslag som er en detaljering av kommunedelplanen. Planen inneholder forklaring på arealdisponeringen med bl.a. utforming av vegen, kryss, støytiltak eller gang- og sykkelveger (SVV, 2018, 4). Reguleringsplanen skal være basert på detaljert kunnskapsgrunnlag som grunnlag for videre prosjektering.

Med tanke på at det er Statens vegvesen som har ansvaret for byggingen og vedlikeholdet av nasjonale- og regionale veger og kommunen har ansvaret for å vedta vegplaner, har plan- og bygningsloven lover og føringer for hvordan denne rollefordelingen og samarbeidet skal foregå. Like vel inneholder ikke loven bestemmelser som konkret handler om hvordan samarbeidet skal foregå. Dette kan like vel forstås gjennom bestemmelsene om plikt til å samarbeide. Dette blir forklart under punktet om plan- og bygningsloven som verktøy i planprosesser.

Statens vegvesen kan utføre alle oppgaver innenfor vegplanlegging. Dette gjelder også å legge ut planer på offentlig ettersyn. Et annet poeng er at når vegplanleggingen er omfattet av plan- og bygningsloven, har Statens vegvesen et sektoransvar for andre ansvarsområder, som aktør med ansvar for bl.a. en helhetlig byutvikling, og spørsmål som omhandler miljø. Som nevnt tidligere er Statens vegvesen også satt til å følge andre politiske føringer på lokalt- regionalt-, nasjonalt- og globalt nivå.



fig 72: Illustrasjonen er utarbeidet av Statens Vegvesen, og er en framstilling av planprosessen inkludert konseptvalgutredning (KVV) og eksterne kvalitetssikring (KS1 og KS2) (SVV, 2018, 3)

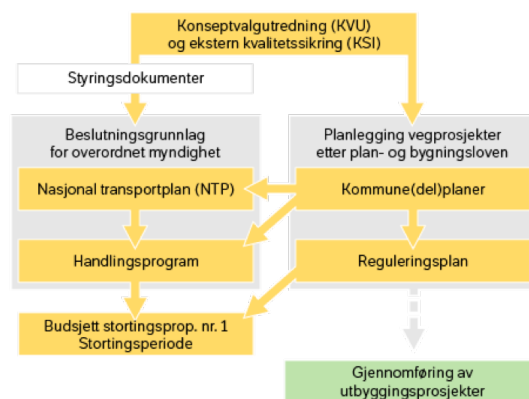


fig 73: Illustrasjonen er utarbeidet av Staten Vegvesen, og er en fremstilling av forholdet mellom styringssystemets dokumenter og vegplanlegging hos Statens Vegvesen (SVV, 2018, 3)

4.2 MÅL I PLANLEGGING

Her gjennomgås hvordan mål blir formulert, og hvordan disse kan være motstridende. Deretter forklares planleggingsdialog og forhandlingsplanlegging (4.3) som et forsøk på å forklare hvordan man kan gå frem i målkonflikter mellom partene. Innsigelsesverktøyet som verktøy for sikring av egne interesser i konflikt gjennomgås, etterfulgt av hvilke bestemmelser plan- og bygningslovens bestemmelser fungerer som verktøy for samhandling.

Planlegging består av en rekke ulike aktører med ulike mål og forventninger. I møtet mellom statlige og regionale myndigheter som er satt å ivareta sine interesser, og lokale med sine, vil det oppstå spenninger av ulik størrelse. Disse kan dreie seg om ulike syn på mål, virkemidler for å oppnå målet som prosess frem mot målformulering (SVV, 2014 s. 18). Disse motsetningene er det som planlegging er ment å håndtere. Etter plan- og bygningsloven skal planleggingen bidra til å samordne målkonflikter, noe som blir forklart.

MÅLFORMULERINGER

STATENS VEGVESENS MÅL:

I forskriften, Instruks for Statens vegvesen FOR-2011-03-15-386 forklares Statens vegvesens formål. Formålet kan fortelle noe om hvilke mål Statens vegvesen som myndighet er satt til å sikre. De skal sikre transportsystemer som er sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet, for å dekke samfunnets behov for transport, samt fremme regional utvikling (Samferdselsdepartementet, 2011).

Det er fastsatt i forskriften at Statens vegvesen har et samlet sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele vegtransportsystemet, med et delansvar for miljøområdet og for fagkompetanse på helhetlig bypolitikk og kollektivtransport. Sektoransvaret Statens vegvesen har som formål å sikre, innebærer å bidra til at det blir utviklet ny kunnskap (Samferdselsdepartementet, 2011).

Statens vegvesen skal også «i nødvendig utstrekning samarbeide med andre offentlig myndigheter, virksomheter og bransje- og brukerorganisasjoner der dette kan gi en gevinst ut fra effektiv ressursbruk og brukervennlighet.» (Samferdselsdepartementet, 2011).

Samferdselsdepartementet gir bestillinger

til SVV i form av tildelingsbrev for hvert år. Tildelingsbrevet gir en bestilling med mål, prioriteringer og rapporteringskrav som Samferdselsdepartementet stiller til Statens vegvesen. Tildelingsbrevet trekker opp målene for Statens vegvesen, herunder delmål/resultatmål og styringsindikatorer for 2019. Tildelingsbrevet trekker også opp budsjettvedtak, økonomistyring, og arbeidsoppgaver som etatens har.

Som eksempel slår tildelingsbrevet for 2019 fast at «Det overordnede målet for transportpolitikken er et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet.» (Samferdselsdepartementet, 2019, 2).

Det forklares at Samferdselsdepartementet viser til målstrukturen for transportpolitikken i bl.a. Nasjonal transportplan.

Samferdselsdepartementet viser til målstrukturen for transportpolitikken i Meld. St. 33 (2016- 2017) Nasjonal transportplan 2018-2029 og omtalen i Prop. 1 S (2018-2019) som er budsjettprioriteringer, og viser til at de legger til grunn at det Statens vegvesen bygger opp under disse hovedmålene og føringene, samt tildelingsbrevets føring. Tildelingsbrevet for 2019 har tre hovedmål; fremkommelighet, transportsikkerhet og mål om klima og miljø. (Samferdselsdepartementet, 2019, 2).

I Vegdirektoratets håndbok V710 om oversiktsplanlegging forklares det at hensyn og utfordringer innad i etaten kan være motstridende når noen hensyn som etterspør transportkapasitet vil være konflikterende med andre interesser som ønske om å ikke utbygge transportsys-

temet. Håndboken forklarer at samtidig som samferdselsmyndighetene skal tilrettelegger for utbygging og frift av et transportsystem, så skal de samtidig ivareta et sektoransvar for en bærekraftig utvikling. På denne måten vil det være konflikterende hensyn innad i organisasjonen (States vegvesen, 2014).

På samme måte forklarer håndboken at man finner samme utfordringer mellom sentralt og lokalt nivå ift. prioriteringer angående transportplanlegging. På denne måten er det en utfordring i veg- og transportplanleggingen å etablere velfungerende arenaer for å legge til rette for avveining av konflikter, og å håndtere motstridende mål (States vegvesen, 2014).

KOMMUNENS MÅL:

Kommunenes planadministrasjon Plan- og bygningsetaten skal ivareta mål fra overordnede føring. I tillegg til dette mottar plan- og bygningsetaten tildelingsbrev fra byrådsavdelingen for byutvikling hvert år. Brevet beskriver deres forventninger til, krav og føring for Plan- og bygningsetaten med bakgrunn i bystyrets budsjettvedtak. Kommunen bruker ulike planverktøy for å oppnå formulerte mål som kan oppnås med arealforvaltning. Planer skal dermed også være i tråd med overordnede føring (Oslo kommune, 2019).

4.3 PLANKONFLIKTER

ÅRSAKER TIL MÅLKONFLIKT

Her forklares årsaker til konflikt, etterfulgt av hvordan man kan håndtere konflikt i en planleggingskontekst.

Ofte tar man utgangspunkt i at det i planleggingen er en enighet om problemet, hvilke mål man ønsker å oppfylle, og hvilke tiltak som vil være det beste for å oppnå det målet.

Det kan i planleggingen like vel forekomme at:

1. aktører kan ha ulik oppfatning av selve problemet, noe som gjør at det er sjeldent enighet i problemet
2. det finnes målkonflikter som er så store at det kan virke umulig at partene skal omforenes om en felles løsning
3. det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget om å hvordan tiltak virker, eller hvilke tiltak som vil være best ikke gir sikre svar
4. man er avhengig av nødvendige ressurser, politisk- og faglig legitimitet for å gjennomføre et tiltak

(Statens Vegvesen, 2014 s. 45)

Maktforhold i planleggingen kan være en faktor som kan føre til konflikt. I håndboken, Oversiktsplanlegging, utarbeidet av Statens vegvesen (2014 s. 45), heves det at man kan skille mellom ulike grunnlag for makt:

- kontroll over ressurser
- avhengighet av andre
- kontroll over dagsordenen
- kontroll over hvem som får delta i beslutningsprosessen
- innflytelse i media

Samarbeidsproblemer er en årsak til konflikt. Det kan være vanskelig å samarbeide i klima med ulike maktforhold. Statens vegvesen (2014) forklarer at noen kjennetegn ved dominante aktører er:

- hvis en aktør har et ensidig intereseområde
- hvis en aktør domineres av en profesjon
- hvis aktøren har et klart produkt som er klart definert
- hvis aktøren har kontroll over større deler av tiltaksprosessen (Statens vegvesen, 2014 s. 46)

HVORDAN FOREBYGGE KONFLIKTER I PLANLEGGING

Selv om konflikter er en naturlig del av en planprosess, er det et sentralt spørsmål er hvordan man kan forebygge konflikter i planprosesser, eller redusere konfliktenes antall og omfang. I håndbok V710, Oversiktsplanlegging forklares viktigheten i å ha:

- en felles forståelse av problemet
- en felles definisjon av målet for planen
- et godt kunnskapsgrunnlag for plan-området før man vurderer løsninger
- en åpen planprosess

Å få synliggjort hva slags type konflikt det er snakk om, er en del av en forståelse av problemet. På den måten er det å klarlegge konflikten en måte å forebygge en videre utvikling av konflikten. Konflikter som det kan være snakk om er konflikt mellom partene, en såkalt forholds-konflikt, datakonflikt, hvor partene har ulikt kunnskapsgrunnlag, eller uenig i tolkningen av data, verdikonflikt, hvor partene har ulike kriterier for å vurdere planen eller tiltak, eller såkalt interessekonflikt, hvor konflikten preges av at partene skal ivareta sitt faglige interesseområde fremfor et annet (Statens vegvesen, 2014).

Håndboken V710 foreslår at etter at man har kartlagt hva slags type konflikt det er, så kan man ut ifra det vurdere tiltak for å håndtere disse.

Forholdskonflikter: Når det er snakk om forholdskonflikter kan det i noen sammenhenger være aktuelt med tiltak som kommunikasjon hvor man får frem aktørens behov, verdier og motiver. Tiltak som samhandling og informasjonsutveksling er også vesentlig (Statens vegvesen, 2014)

Datakonflikter: Mer informasjon gjennom datainnsamling, analyse og tolkning av data kan være tiltak som bedrer konfliktnivået i datakonflikter. Også tilgjengelighet til dataene er viktig (Statens vegvesen, 2014).

Verdikonflikter: Når det kommer til verdikonflikter er dette noe som er kan være vanskelig å løse. Et tiltak er å synliggjøre og akseptere aktørens ulike verdier. Håndbok V710 foreslår idédugnad eller søkekonkurranse for å foreslå noen. I samarbeidet kan det være lurt å fokusere på tiltak i større grad enn verdier for å finne en enighet om løsningen. Tett samarbeid kan bidra til dette (Statens vegvesen, 2014).

Interessekonflikter: En konflikt basert på interessenemotsetninger vil som regel tiltak som forhandlinger mellom partene bidra til å løse konflikten. Man kan finne arenaer for forhandling og mekling som ledd i planprosessen. Dette gjelder uformelle og formelle ledd som mekling hos fylkesmannen om en innsigelse er fremmet, hvor forhandling av interesser er gjeldene. Det samme gjelder med politiske forhandlinger når planen er på politisk behandling (Statens vegvesen, 2014 s. 46).

HVORDAN KONFLIKTER I PLANLEGGING KAN HÅNTERES

Planleggingsdialog og forhandlingsplanlegging

Amdam & Veggeland (2011 s. 133) forklarer at planleggingsdialog eller forhandlingsplanlegging har til hensikt å avklare enighet om mål og løsninger, og skal fungere som et effektivt virkemiddel ved samfunnsplanlegging. Under kapittelet om planteori, forklares denne formen for planlegging nærmere under punktet om agnostisk planlegging, og forhandlingsplanlegging.

Planleggingsdialog som metode er en kommunikativ handling som forutsetter at man har to aktører som deltar i selve planutformingen; en planmyndighet og klient, som er eieren av selve problemet. wUtgangspunktet for prosessen er at aktørene har ulike forestillinger om mål, problem, alternativer og konsekvenser. Dialogen skal i prinsippet fungere som en gjensidig læringsprosess der man ønsker å oppnå en felles enighet. For at det skal foregå en dialog med en «handel», skal partene gjennom en prosess med tilpasning som skal resultere i en kompromissløsning som er akseptabel for dem begge. Denne løsningen bør ideelt sett være både behovsmessig- og faglig forsvarlig Amdam & Veggeland (2011 s. 133-134).

Proessen kan også resultere i konflikt, som at en av partene bryter samarbeidet, eller diktat hvor en av partene overkjører den andre (Amdam & Veggeland 2011 s. 134). En dialogmodell kan også være langt mer komplisert med samarbeid med flere aktører med konfliktfylte mål og

løsninger. Samarbeidet kan også bestå av to parter som står svært langt i fra hverandre. Amdam & Veggeland (2011 s. 135) hevder at det i slike situasjoner, hvor også konflikten angår flere aktører, kan det være hensiktsmessig å definere problemløsningen som et eget prosjekt. Prosjektgruppen kan bestå av de berørte aktørene. En forutsetning for at denne prosjektgruppen skal fungere etter formålet, er at aktørene må ha myndighet nok til å vite hva en kan inngå kompromisser om gjennom konflikthåndtering. En slik planleggingsdialog skal ideelt sett resultere i et sett av felles mål og løsninger som grunnlag for en felles, åpen planleggingsarena med gjensidig kontakt og forståelse.

IKKE INTERESSERT I FORHANDLINGER:

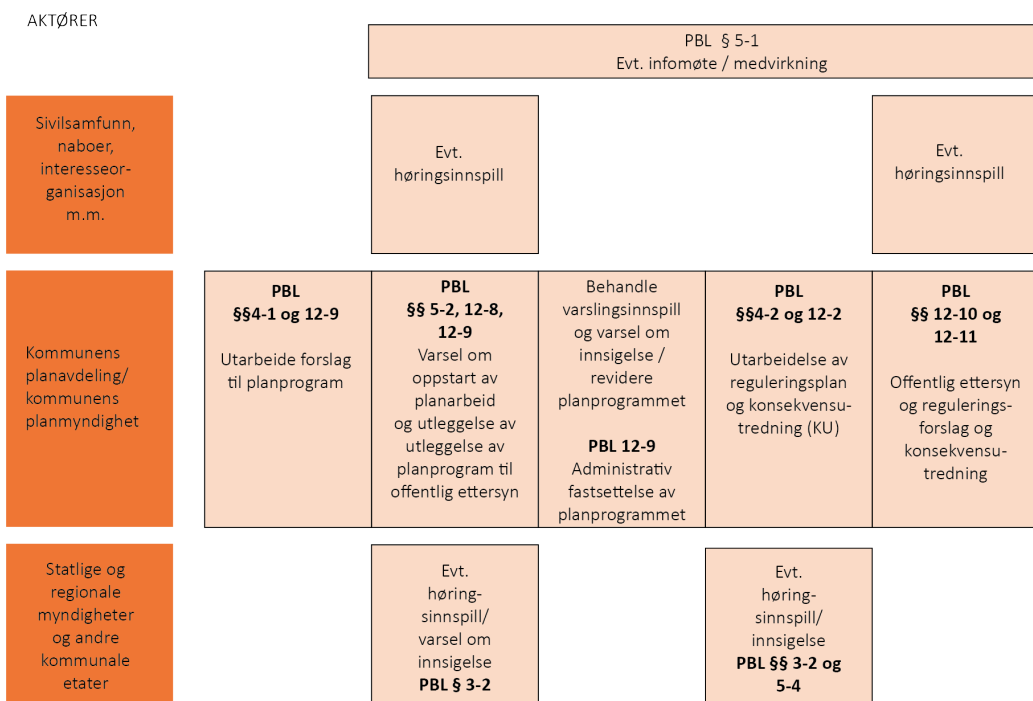
Ikke alltid har partene interesse i, eller et ønske om å finne en omforent løsning. En eller flere av partene kan trekke seg fra forhandlings situasjonen om aktøren ikke er avhengig av å finne en løsning. Dette gjelder når parten har makt til å realisere et annet alternativ som gagnar dem bedre enn det de kan oppnå gjennom en forhandling (Amdam & Veggeland, (2011 s. 136).

SAMHANDLING I PLANPROSESSER:

Definisjonen på samhandling er basert på Store Norske Leksikons definisjon av begrepet; Samhandling, eller interaksjon, er en betegnelse på samspillet mellom to eller flere aktører, og knyttes vanligvis til en eller annen form for direkte kommunikasjon. Denne kommunikasjonen kan også være basert på bruk av ulike kommunikasjonsmedier. Definisjonen forklarer at samhandling forutsetter en viss grad av gjensidighet, altså at partene oppfatter seg som faktiske deltakere, men kan også innebære konflikt. Det er knyttet flere synonymer med tilnærmet

lik definisjon som samhandling, og begreper som samarbeid vil betegnes som synonymer, og brukes om hverandre (Tjora & Noack, 2018).

Dessuten forutsetter vi at man må samhandle for å samarbeide, og omvendt. Det finnes ulike typer samarbeidsformer i planleggingsarbeid. Dette forklarer Hangrønning (2011 s. 70), med at man kan dele samarbeidet inn i bla. formell og uformell samarbeid. Uformelt samarbeid er når for eksempel SVV og PBE utveksler informasjon og holder hverandre orientert i planarbeid, gjennom for eksempel mailing og møtevirksom-



het. Formelt samarbeid er når for eksempel SVV, PBE og en fylkeskommune samarbeider om et større investeringsprogram eller investeringspakker. Vi forutsetter at det også gjelder den kommunikasjonen man har gjennom der plan- og bygningsloven åpner for kommunikasjon. Loven kan likevel legge føringer for at samhandling skal foregå, men dette kan komme til uttrykk som både formell- og uformell samhandling.

PLAN- OG BYGNINGSLOVEN SOM VERKTØY FOR SAMHANDLING SOM KONFLIKTHÅNDTERING MELLOM STATLIGE OG KOMMUNALE MYNDIGHETER I PLANPROSESSEN

Plan- og bygningslovens bestemmelser skal fungere som verktøy i planprosessen, og inneholder regler om samarbeid, samhandling og konflikthåndtering på tvers av nivåer og fagområde. Samhandling i planlegging kan være både samhandling mellom kommunens planmyndighet og andre myndigheter, og mellom kommunens planmyndighet og berørte (Haugrønning, B et. al., 2011 s. 69).

Under vil det gjennomgå hvordan plan- og bygningsloven legger opp til samhandling og samarbeid i planprosesser. Figuren under viser den formelle planprosessen etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

<p>PBL §§ 4-2 og 12-2 Revidere planforslag og KU etter offentlig ettersyn. Vurdere om planforslaget skal justeres som av innkomne uttalelser og innsigelser</p>	<p>PBL §§ 5-6 Mekling mellom kommunen og innsigelsesmyndighet hos Fylkesmannen</p>	<p>PBL §§ 12-12 Behandling i byrådet og byutviklingskomitéen. Endelig planvedtak i Bystyret.</p>	<p>PBL §§ 12-13 og 5-6 Innsigelser avgjøres endelig av Kommunal- og moderniseringsdepartementet</p>	<p>PBL §§ 12-12 Kunngjøring av reguleringsplanen</p>
--	---	---	--	---

fig 74: Illustrasjonen er utarbeidet av Staten Vegvesen, og er en fremstilling av forholdet mellom styringssystemets dokumenter og vegplanlegging hos Statens Vegvesen (SVV, 2018, 3)

4.4 MEDVIRKNING

MEDVIRKNING I PLANPROSESSER

Formålsparagrafen §1-1, 4 ledd i plan- og bygningsloven slår fast at planleggingen i Norge skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte (PBL, 2008). I kapittel 5 slår loven fast at alle som fremmer et planforslag skal legge til rette for medvirkning.

Plan- og bygningslovens bestemmelser skal fungere som verktøy i planprosessen. Iht. Plan- og bygningslovens § 3-1 skal planleggingen «fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten». For å oppnå dette inneholder loven regler om samarbeid, samhandling og konflikthåndtering på tvers av nivåer og fagområde. Samhandling i planlegging kan være både samhandling mellom kommunens planmyndighet og andre myndigheter, og mellom kommunens planmyndighet og berørte (Haugrønning, B et. al. , 2011 s. 69).

ÅPENHET, FORUTSIGBARHET OG MEDVIRKNING:

Sentrale prosessuelle hensyn forklares i Ot.prp. nr 32 (2007-08) s. 171 via (Pedersen et. al, 2015 s. 84). Arealplanlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Med forutsigbarhet menes at parter følger de prosessuelle reglene og vedtaket, slik at når prosessen er legitim, er også vedtaket det (Pedersen et. al, 2015 s. 84). Med åpenhet menes at prosessen skal være åpen og kjent for allmennheten slik at man som berørt har mulighet til å sette seg inn i vedtaket og medvirke.

Knudtson (2018) forklarer at ordet «medvirkning» i norsk lovverk brukes som involvering av sivilsamfunnet, selv om plan- og bygningsloven ikke spesifiserer at den lovpålagte medvirkningen gjelder sivilsamfunnet. I norsk lovgivning og praksis innenfor planfeltet, betegnes «medvirkning» om både deltakelsen som skjer når sivilsamfunnet deltar, og dialog med ulike offentlige etater. Derfor forklarer hun at for en forslagsstiller så handler medvirkning om, i tillegg til den kommunikasjonen en har med kommunens planadministrasjon, den kommunikasjonen man har med andre kommunale etater, og regionale og statlige myndigheter, samt medvirkning med sivilsamfunnet.

MULIGHET FOR MEDVIRKNING AV SIVILSAMFUNNET:

Bestemmelsene om «medvirkning» fra sivilsamfunnet i reguleringsprosesser i plan- og bygningsloven er de bindende bestemmelsene konkretisert til varsling gjennom annonsering av oppstart (§12-8) og høring av planforslag (§12-10). Sivilsamfunnet har i varsel om oppstart og offentlig ettersyn rett til å spille inn skriftlige innspill til planen. Ved krav om planprogram skal programmet gjøre rede for planlagt medvirkningsprosess. Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen (PBL § 3-3).

MEDVIRKNING OG SAMORDNING AV STATLIGE, REGIONALE OG KOMMUNALE MYNDIGHETER:

Medvirkning handler om samordning mellom myndighetene, og formålsparagrafen skal sikre samordning av statlige, regionale og kommunale myndigheters oppgaver (Pedersen et. al, 2015 s. 84). Det betyr at planlegging skal danne et felles gjennomføringsgrunnlag for myndigheter og private. Planleggingen skal på denne måten være sektorovergripende som forklares i Ot.prp. nr 32 (2007-08) s. 170 via. (Pedersen et. al, 2015 s. 84).

Når planleggingen i Norge i hovedsak skjer på lokalt nivå, har statlige og regionale myndigheter mulighet til å delta i prosessen med

innspill basert på rammeforutsetninger gitt i statlige og regionale planer og føringer. Statlige og regionale myndigheter har kan sitte på ressurser som kan bidra med kunnskap og veiledning i arbeidet innenfor ulike saksfelt. Dette kan lede til bedre planer, og som er lettere å gjennomføre. Disse aktørene har også ofte økonomiske ressurser som kan være avgjørende for gjennomføringskraften til planen (Alnes et. al, 2017 s. 9-10).

PLAN- OG BYGNINGSLOVENS KRAV TIL KOMMUNENS TILRETTELEGGING FOR SAMORDNING, SAMHANDLING OG MEDVIRKNING:

- PBL §1-4 sier at " Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighetsområde».

- PBL § 5-1 sier videre at «Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning.»

Saksbehandlingsreglene for reguleringsplaner angir minimumskravet til kommunens tilrettelegging for medvirkning i reguleringsplaner:

- PBL § 12-8: Kommunen skal varsle berørte myndigheter og interesser om oppstart

av planarbeidet.

- PBL § 12-9 Kommunen skal sende evt. planprogram til berørte myndigheter og interesser ved utleggelse av programmet til offentlig ettersyn (sammenfaller med oppstart av planarbeidet. Planprogrammet skal informere om hvordan det er tenkt tilrettelagt for medvirkning.
- PBL § 12-11: Planmyndigheten har plikt til å sende planforslaget til berørte myndigheter og interesse ved offentlig ettersyn av planforslaget.

Plan- og bygningslovens krav til andre offentlige organers (innsigelsesmyndigheter/sectormyndigheter som for eksempel Statens vegvesen) rett og plikt til å delta i planprosessen:

- PBL § 3-2 sier at "Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndigheten informasjon som kan ha betydning for planleggingen (...)"

Loven har ingen konkrete saksbehandlingsregler som definerer hva «rett og plikt til å delta i planleggingen» konkret betyr, for eksempel hvilken og hvor stor rolle myndigheten kan kreve å ta i planarbeidet eller i hvor stor grad myndighetene er pliktig til å delta på den andre siden.

Dersom andre offentlige organer har interesser i planforslaget, følger det av PBL § 3-2 at de som et minimum pliktig til følgende:

- Ved varsel om oppstart av planarbeidet må sektormyndigheten melde tilbake til kommunen om hvilke sektorinteresser som kan være truet gjennom planarbeidet.
- PBL § 4-1 fremgår det at dersom regionale og statlige myndigheter ut fra planprogrammet vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller regionale hensyn, skal det fremgå av uttalelsen til forslag til planprogram.
- Innsigelsesmyndigheter må ved offentlig ettersyn fremme innsigelse hvis nasjonale eller regionale interesser ikke ivaretas i planforslaget.

PBL har konkrete minimumskrav til samhandling frem til og med offentlig ettersyn. I innsigelsessaker er det krav om at Fylkesmannen skal foreta mekling, men PBL har ingen konkrete saksbehandlingsregler for samhandling om innsigelsespunkter før evt. mekling og evt. oversendelse til departementet.

RUNDSKRIV H-2/14

Rundskriv H-2/14 fra kommunal- og moderniseringsdepartementet «Retningslinjer for innsigelse i plansaker» definerer langt høyere forventning til samordning og tilrettelegging for samhandling og medvirkning enn de konkrete kravene i PBL: Departementet skriver om planprosesser er at «Det er en gjensidig plikt for kommunene og sektormyndighetene til å ta kontakt, informere og samarbeide i hele planprosessen. Denne plikten er viktig og må følges opp i praksis. Dersom det er en god dialog mellom myndighetene, gir det større muligheter for å finne løsninger underveis i planprosessen, og uten at det blir nødvendig å fremme formell innsigelse i høringsfasen. Dersom det er flere motstridende hensyn som kan gi grunnlag for innsigelser til samme plan, bør myndighetene ta kontakt seg imellom og sammen prøve å finne fram til samordnede løsninger.»

Om kommunens rolle som tilrettelegger for medvirkning sier rundskrivet at «Kommunen har plikt til å ta hensyn til overordnede statlige eller regionale interesser i sin planlegging. I plan- og bygningsloven § 11-1 andre ledd framgår det uttrykkelig at kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale interesser. Innsigelsesadgangen er basert på at det har vært en forutgående saksbehandling med reell medvirkning og samarbeid mellom sektormyndighetene, fylkeskommunen og kommunen. Det er viktig at kommunen i planarbeidet legger opp til slik bred medvirkning der alle relevante interesser blir belyst og avklart.»

INNSIGELSE SOM VERKTØY FOR Å SIKRE STATLIGE OG REGIONALE INTERESSER:

Innsigelsesmyndighetene har mulighet til å fremme innsigelse som skriftlig innspill til planen ved offentlig ettersyn. Etter offentlig ettersyn av planforslaget vil kommunen forsøke å finne en løsning med innsigelsesmyndighet(e). Hvis dette ikke fører frem, går reguleringsforslaget til Fylkesmannen til mekling. Dersom meklingen ikke fører frem, går plansaken til Kommunal – og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse.

Innsigelsen vil gjelde hele planen, eller deler av den. Hvilket organ som skal være statlig innsigelsesmyndighet er opp til det enkelte fagdepartement. Statens vegvesen har innsigelsesrett innenfor sitt interesseområde. Denne retten gjelder i tillegg til planer andre fremme, planer som etaten selv har utarbeidet og fremmet (Statens vegvesen, 2014).

Kommunen har vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven noe som betyr at det er de som vedtar arealplanene. For å sikre viktige nasjonale og regionale hensyn blir ivaretatt, har overordnede myndigheter mulighet til å fremme innsigelse til planen. En innsigelse skal ha forankring i vedtatte regionale og nasjonale mål, rammer og retningslinjer som bl.a. stortingsmeldinger, eller i tilknytning til lovverket som rikspolitiske retningslinjer, og vegnormaler eller plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet (1995): Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Rundskriv T-5/95

Den rettslige betydningen av dette er at myndigheten til å gjøre et vedtak som er bindende, blir flyttet til øverste planmyndighet. Denne myndigheten er i plansaker Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette betyr bestemmelsene om innsigelse begrenser kommunens myndighet i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner (Statens vegvesen, 2014). I plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd og § 12-13 andre ledd står det at departementet kan avgjøre det endelige vedtaket, etter at saken er oversendt fra Fylkesmannen. Departementet kan godkjenne planen, ikke godkjenne planen, eller godkjenne planen med endringer. Dette vedtaket kan ikke påklages (Regjeringen, 2014).

I tillegg til berørte statlige fagmyndigheter, kan Fylkeskommunen (regionalt organ), en annen berørt nabokommune og Sametinget fremme innsigelse som har innsigelsesmyndighet for vegplanlegging er Statens vegvesen som er sektormyndighet (Statens vegvesen, 2014), BaneNOR for jernbane. Hvem som kan fremme innsigelse framgår av plan- og bygningsloven § 5-4 (PBL, 2008).

REGIONALT PLANFORUM:

§ 5-3 stiller krav om at i hver region skal det være et regionalt planforum. Hensikten med planforum er være en arena for dialog for å søke å samordne statlige, regionale og kommunale interesser i et planarbeid. Forumet ledes av den regionale planmyndigheten (fylkeskommunen), og statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle plansaken skal delta. Også andre berørte kan inviteres til planforum sine møter. Planforum har ingen besluttende myndighet.

Kommunene som grenser til Oslo kan gjennom planforum som ledes av Akershus fylkeskommune søke å samordne for eksempel statlige og kommunale interesser.

Oslo kommune derimot, som både en kommune og et fylke, har ingen fylkesadministrasjon eller regional planmyndighet og ha ikke tilsvarende forum for å samordne statlige, regionale og lokale interesser.

I retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (Rundskriv H.2/14) framgår det at et regionalt planforum skal «bidra til tidlig avklaring av uenighet, raskere avgjørelser, bedre samordning av motstridende interesser og redusert konfliktnivå. Regionalt planforum kan og bør der det er hensiktsmessig benyttes både i oppstartsfasen, i fasen med utarbeiding av planforslaget, i høringsfasen og i forbindelse med videre drøfting og oppfølging der det er fremmet innsigelse. Dersom planforumet benyttes aktivt, vil mange saker der det er uenighet kunne løses her.»

KONKLUSJON:

Plan- og bygningsloven har relativt få absolutte formelle krav til samordning, samhandling og medvirkning. På den ene siden er de formelle kravene til samordning, samhandling og medvirkning lave, og som sikkert kan være tilstrekkelig i tilnærmet konfliktfrie plansaker.

På den andre siden er forslagsstiller og kommunen gjennom lovens formålsparagraf pålagt å tilrettelegge for aktiv medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Plan- og bygningsloven er da heller ikke til hinder for utstrakt medvirkning og samhandling.

Rundskriv H-2/14 fra kommunal- og moderniseringsdepartementet «Retningslinjer for innsigelse i plansaker» viser at det er en sterk forventning til samarbeid, jfr. rundskrivets pkt. 2.1.4 der det heter følgende: «Det er en gjensidig plikt for kommunene og sektormyndighetene til å ta kontakt, informere og samarbeide i hele planprosessen.»

Dvs. at departementets forventning er at initiativ til samarbeid skal gå begge veier, og at dette ikke bare påhviler kommunen som forslagsstiller av planen.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014)

5.5 OPPSUMMERING

HVA TAR VI MED OSS VIDERE?



MÅLFORMULERING



SAMHANDLING



PROSESS

- Mål blir formulert ulikt av kommunen og SVV
- Politiske og strategiske premisser, og lover og forskrifter legger rammene for premissene som ligger til grunn for SVV planlegging og utbygging
- PBEs mål formuleres i tildelingsbrev fra Byrådet, men må også forholde seg til overordnede politiske- og faglige føringer, samt lover og forskrifter
- Nivåer i planlegging går ut på at planoppgaver utarbeidet på et høyere nivå legger rammer for planer på et lavere nivå
- Ulike mål er årsak til konflikt
- Innsigelse er et verktøy for SVV å sikre sine mål som setormyndighet

- Samhandling defineres som samspillet eller samarbeidet mellom aktører. Samhandling foregår som regel mellom direkte kommunikasjon, men også gjennom ulike kommuneikasjonsmidler
- PBL stiller krav til samhandling og samordning i planprosessen. Kravene til samhandling går ut på å informere og å delta aktivt. Dette gjeder hovedsakelig skriftlige innspill.
- Krav til medvirkning fra både sivilsamfunn og mellom aktører i planprosessen er et
- Loven skal bidra til å samordne statlige-, regionale og kommunale oppgaver.
- Planlegging skal danne et felles gjennomføringsgrunnlag for myndigheter og private
- Samarbeidsproblemer og maktforhold er årsaker til konflikt
- Forhandlingsplanlegging er en samhandlingsform for å løse interesse konflikter
- Forhandling forutsetter en vilje til å samhandle

-For å redusere konflikt i planprosess er det viktig å bruke tid på problemforståelse og målformulering i prosessen.Å kartlegge hva slags konflikt det er, er hensiktsmessig for å finne ut hvordan man løser konflikten



5

PLANTEORI

- 5.1 INSTRUMENTELL PLANLEGGING
- 5.2 STRATEGISK PLANLEGGING
- 5.3 KOMMUNIKATIV PLANLEGGING
- 5.4 AGONISTISK PLANLEGGING
- 5.5 OPPSUMMERING

5

I dette kapitlet presenteres teoretiske perspektiver for planprosess som blir benyttet i oppgavens analyse. De teoretiske perspektivene som presenteres er instrumentell, strategisk, kommunikativ og agnostisk planleggingsteori. Det teoretiske perspektivene skal fungere som et fundament for en dypere forståelse, og bidra med typologier og begrepsmessig repertoar for å analysere innhentet empiri.

Ulike planleggingsteorier er et resultat av skiftende paradigmer i samsfunnsplanleggingen. Teoriene omhandler perspektiver på hva som er den optimale planprosessen, hvordan målformulering bør foregå, samt synet på konflikt i planlegging.

Det er relevant å nevnt at Amdam& Veggeland (2011) forklarer at planleggingsteorier har mottatt kritikk for å være for ideelle og utopiske, og at det er ofte umulig å gjennomføre teoriene i praksis. I tillegg forklarer Statens vegvesen (2014) at planleggingssituasjoner ofte krever en blanding mellom ulike teorier. Derfor kan man i praksis, så langt det er mulig, utvikle eller tilstrebe arbeidsmåter som forsøker å oppfylle de grunnleggende kravene i teoriene, samtidig som man har en pragmatisk tilnærming til disse.

5.1 INSTRUMENTELL RASJONALITET

Planleggingsprosessen i instrumentell, rasjonell planlegging er rettet mot definerte mål, basert på rasjonell og systematisk innsamling av informasjon som i praksis skal gi grunnlag for alternativforslag og planforslag (Statens vegvesen, 2014).

Den instrumentelle planleggingen ble preget av vitenskapelige strømninger og tanken om en objektiv sannhet. Den instrumentelle, rasjonelle analysetradisjon kjennetegner at man ønsker å finne den best mulige løsningen på spørsmål som er konkrete og avgrensede.

Planleggingsprosessen er rettet mot definerte mål basert på logiske og rasjonelle systemer for innsamling av informasjon, som i bearbeidet form skal danner grunnlag for alternativdrøfting og planforslag.

Den instrumentelle, rasjonelle planleggingen bygger på en idé om perfekt informasjon, slik at man kan optimalisere, og finne den beste løsningen til klare definerte mål (Alexander, 1984). Den synoptiske prosessen består av faste trinn. Man identifiserer problemet og gjør en analyse av ethvert alternativ og alternativets konsekvenser. Det alternativet som maksimerer det ønskede målet, er alternativet som blir implementert. Planleggerens rolle er derfor å finne gode alternativ som oppfyller målene (Amdam & Veggeland s.173.) Denne trinnvise prosessen er rasjonell i den forstand at den har en objektiv, universell, og kvantitativ tilnærming.

Planleggerens rolle som offentlig forvalter definerer allmennhetens interesser gjennom

rasjonelle planleggingsmetoder. Modellen legger opp til et klart skille mellom det politisk valgte styret, og offentlig rådmenn. Rådmenne definerer rammer for verdier og mål for administrasjonens arbeid.

Når det kommer til konflikthåndtering, bygger teorien på at konflikter i prosessen håndteres gjennom målavveining, gjennom fornuftig bruk av ressurser, samt valg basert på objektive kriterier.

Den instrumentelle planleggingen forutsetter aktørene har entydige og klare mål. Planleggerens rolle er å finne gode alternativ som oppfyller målene (Amdam & Veggeland s.173.) Konflikter forklarer han derfor kan oppfattes som "utilbørlig støy" for prosessen.

Teorien har mottatt kritikk for at den ikke er egnet for håndtering av komplekse planutfordringer med målkonflikter. Dette fordi den tekniske rasjonelle idealet kun består av kun en problemforståelse for håndtering. Han forklarer at planleggingsfaser, rolleoppfatning og plankriterier oppfattes som den eneste sannhet. Et annet poeng er at en et perfekt informasjonsgrunnlag vil være for tid-og ressurskrevende da planleggingen i praksis består av sammensatte utfordringer.

Så tidlig som på midten av 1950-tallet kom modellen under angrep, og kritikerne uttalte at beslutningsmodellen ikke har overføringsverdi til virkeligheten, og Schoeffler jfr. Alexander (1984) mente at normativ instrumentell rasjonalitet i

beslutningsprosesser var umulig å oppfylle per definisjon. Mennesket har kognitive grenser, og er ikke egnet til å være fullstendig opplyst og vurdere alle mulige alternativer. Det kreves enorm intellektuell kapasitet og endeløse mengder informasjon, noe som er tidkrevende.

I tillegg trodde de at det bare var mulig å operere med en tvetydig skala av preferanser og en tilsvarende tvetydig rangering av alternativene i forhold til preferansene (Samset, K, ukjent dato). Vi gjør irrasjonelle valg påvirket av følelser og verdier. Planlegging bør heller fungere i henhold til et mer praktisk og realistisk perspektiv.

5.2 STRATEGISK PLANLEGGING

Strategisk planlegging er ikke et entydig begrep, og er ulikt ift. langsiktighet, problemfokus, formål, og metode, men har som formål å fungere som et system for fremgangsmåte for hva som regnes som god planlegging i både privat- og offentlige virksomheter.

Formålet er å orientere seg i den aktuelle situasjonen mtp. utviklingstrekk og ressurstilgang, som beslutningsgrunnlag for hvordan en skal forholde seg til fremtiden. Basert på en analyse utpekes innsatsområdene og strategi ut ifra et definert mål. Strategisk planlegging er tradisjonelt sett forstått som et bindeledd mellom mål og handling (Statens Vegvesen, 2014).

Strategisk planlegging har grunnlag i ulike tradisjoner. Amdam & Veggeland (2011 s. 140) forklarer at den ideologiske opprinnelsen til i praksis flytes rammen med andre retninger.

Amdam & Veggeland (2011 s. 140) forklarer at selv om retningen ikke er entydig, bør følgende punkter være oppfylt:

- Planleggingen bør inneholde en analyse av omgivelsene, og egen system. I offentlig sammenheng vil dette være lokalsamfunnet, og kommunens interne og eksterne system
- Planleggingen skal inneholde mål eller visjon for hva en ønsker å oppnå i fremtiden
- Planleggingen skal utarbeide strategier som fremgangsmåter for å oppnå målene
- Planleggingen skal arbeide med nokså lengre tidsperspektiver. Det er nødvendig at det

eksisterer en kobling mellom kortsiktige, mellomlangtsiktige, og langsiktige tidsperspektiver. På denne måten kan planene være rullerende med ulik tidshorison basert på praktiske årsaker. Planleggingen foregår derfor kontinuerlig

Basert på Amdam & Veggelands (2011, s.141 som baserer seg på Bryson & Roering 1987) forklaring, kan trinnene i en strategisk planleggingsprosess dermed bestå av at man:

- 1. Enighet om startgrunnlag (plan for planlegging)**
- 2. Analysere omgivelsene (styrker, svakheter, muligheter og trusler fra eksternt og internt)**
- 3. Finner frem til de strategiske spørsmålene, som er en definisjon av mål(ene)**
- 4. Strategien utarbeides med mulige løsninger eller praktiske alternativ for handlingsmåte for å oppnå målet**
- 5. En beskrivelse av organiseringen av gjennomføring av systemet**
- 6. Implementering av selve tiltaket og handlingen som fører til et ønsket resultat**

I trinnene skal det være mulig å gå tilbake til tidligere trinn hvis dette er nødvendig (Amdam & Veggeland 2011 s. 141).

Det at prosessene er sykliske og fleksible er knyttet til at trinnene ofte består av ulike utfordringer, aktører og tematikk, og at forutsetningene ofte kan endres. I praksis vil offentlig strategisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner derfor være knyttet til de politiske lederne og de politiske administrative prosessene (Amdam & Veggeland, 2011 s. 143)

Amdam og Veggeland (2011 s. 141) forklarer at en forutsetning for at strategien skal kunne implementeres i praksis, er en enighet om målet. De forklarer at en konflikt i forbindelse med om eller hvorfor strategien skal utarbeides, eller om ledelsen er uenig i strategien, vil dette påvirke strategiens gjennomførbarheten og om den vil bli implementert. Amdam & Veggeland (2011) forklarer derfor at en viktig del av starten av slike prosesser forutsetter at man har en egen prosess med mål om en omforent plan for planleggingen.

De peker også på at en forutsetning for strategien er at man har mandat for å kunne utarbeide strategien på grunnlag av verdier og ulike interesser.

I praksis kommer den strategiske planleggingen til uttrykk i de strategiske fire års rulleringen av kommuneplaner i Norge. Kommuneplanleggingen i Norge preges av ulike planverktøy som er eksempler på strategisk planlegging i praksis. Dette er planer av ulik tidshorisont som faglige og politiske dokumenter som VPOR, områdere

guleringsplaner, planstrategier og kommuneplanens areal- og samfunnsdel.

En strategisk planlegging er vesentlig i offentlig planlegging og for politiske virksomheter. Det offentlige er avhengig av å få samkjørt aktørene for å definere et felles problem og landet på en problemløsning i strategiutarbeidelsen, og for å få gjennomført strategiene.

I praksis vil strategiske vurderinger være knyttet til ulike prioriteringer. Det kan dreie seg om tett, kontra spredt utbygging, eller utbedring av vegtransportssystemer kontra bedring av kollektivtransporten (Statens Vegvesen, 2014 s. 52). Eksemplene illustrerer slik strategisk planlegging kommer til uttrykk, da vurderingene belyser og avklart de prinsipielt viktigste problemstillingene og prioriteringene. Disse blir belyst før man ser på detaljene knyttet til løsningen.

Et behov for strategisk planlegging må ikke utløse arbeid med en formell plan. Det kan handle om prinsipielle vurderinger på overordnet nivå i en enkelt plansak.

Statens vegvesen forklarer i oversiktsplanlegging (Statens vegvesen, 2014) at planprosessen har en strategisk karakter, og at inndeling i faser legger til rette for at de strategiske vurderingene og prioriteringene blir gjort tidlig i prosessen.

5.3 KOMMUNIKATIV PLANLEGGINGSTEORI

Den kommunikative planleggingsteorien, eller kommunikativ rasjonalitet, avviker sterkt fra den instrumentelle planteorien. Den kommunikative vendingen innen samfunnsplanlegging ser planleggingen som en kommunikativ eller kollaborativ prosess gjennom debatt, og overbevisende argumentasjon (Amdam & Veggeland, 2011 s. 172). Tradisjonelle linjære metoder blir erstattet av ikke-linjære, sosialt konstruerte prosesser. Ekspertkunnskap blir utfordret med tanken om at kunnskap er sosialt konstruert, og avhengig av verdigrunnlag, normer og interesser (Innes & Booher, 2010 s. 5 via Amdam & Veggeland, 2011 s. 171). Der hvor den instrumentelle planleggingen har fokus på planprosessen, og planleggerens rolle i denne, har den kommunikative vendingen et fokus på involverte aktører i prosessen.

Kommunikativ planlegging stiller derfor krav til aktørene for at diskurs og planleggingen skal fungere. Den instrumentelle planleggingen forutsetter at aktørene har entydige mål, og dermed enige, forutsetter den kommunikative planteorien at det er en motstridende forståelse mellom aktørene, og at de derfor er uenige. Den manglende gjensidige forståelsen bunner i at samfunnet er komplekst, ujevnt maktfordelt, samt at ingen aktører har fullt kunnskapsgrunnlag (Amdam & Veggeland, 2011). Sammenlignet med den kommunikative planteorien kommer aktørene i den instrumentelle planteorien i bakgrunnen i prosessen. Målene er dessuten i

den instrumentelle planteorien entydige, noe den kommunikative teorien utfordrer.

Når den kommunikative planteorien forutsetter at det er uenighet mellom aktørene, samt en ujevn fordeling av makt, søker teorien å oppnå bredest mulig enighet om hvordan samfunnet bør utvikles.

Patsy Healey, en pådriver innenfor utviklingsarbeidet stiller spørsmålet om hvordan vi kan leve sammen, men forskjellig, med fokus på samfunnet som et komplekst fenomen med ulike verdier og diversitet. Hun peker i boken, Collaborative Planning (1997) på Jürgen Habermas, som viktig faglig impuls, med hans forsøk på å fremme andre tenkemåter til den instrumentelle rasjonaliteten. Han stiller krav til kommunikativ handling, som har påvirket utviklingen til den kommunikative planleggingen (X). Habermas stiller krav til diskursen i kommunikative prosesser. Amdam & Veggeland (2011 s. 176) forklarer med egne ord Allmendingers formulering av Habermas krav:

- En interaksjon som er fri for at aktører dominerer med maktbruk
- En interaksjon med en skjult strategi
- En interaksjon basert på ærlighet ovenfor seg selv og andre
- En interaksjon hvor alle aktører har samme mulighet til å fremme og drøfte argumenter
- En interaksjon hvor det ikke er noen kriterier for å kunne delta
- En interaksjon hvor den eneste autoriteten er basert på gode argumenter

Den kommunikative planleggingsteorien har fått kritikk for å være for teoretisk, og for dermed å overse maktstrukturer i planleggingen. Videre dreier det seg om at den inneholder ideelle krav til prosesser som kan være svært ressurs- og tidskrevende, og i mange tilfeller umulig å gjennomføre (Amdam & Veggeland, 2011 s. 176).

5.4 AGONISTISK PLANLEGGINGSTEORI

Agonistisk teori er knyttet opp mot demokratiteori, men er i senere tid vært relevant i planteorien (Knudtson, 2018 s. 39) Agonistisk planteori bygger på den kommunikative planteorien, men kan sies å være noe mer tolerant ift. uenigheter i planlegging. Der kommunikativ planteori søker å oppnå konsensus, argumenterer den agonistiske tilnærmingen for det motsatte. Mouffe forstår motsetninger som iboende elementer i planlegging, og derfor ikke er mulig eller ønskelig at overkommes gjennom konsensus (Mouffe, 1999:755 via Knudtson, 2018). Hovedargumentet er at konflikter er konstituerende i samfunnet, og at en bør anerkjenne at det ikke er mulig å etablere en inkluderende og rasjonell konsensus gjennom det beste argument (Mouffe, 1999 via Knudtson, 2018 s. 37 og 38). Videre vil enigheten i en rasjonell debatt som fører til konsensus alltid innebære en form for ekskludering, og man må gi rom for uenighet.

Chantal Mouffe kritiserer teorier om kommunikativ planteori for å ikke svare på problemet om antagonisme som oppstår i det politiske samfunnsfære. "Agonistisk pluralisme" foreslås som et alternativ til disse teoriene. Teorien skal bidra til en anerkjennelse og respekt for permanente konflikter på den politiske arenaen (Pløger, 2004 s. 83-84.)

Pløger (2004) forklarer at konflikt er en sentral del i planleggingen. Dette gjelder spesielt i pluralistiske og flerkulturelle samfunn. Han viser til Chantal Mouffe (2000 via Pløger, 2004), som mener at det er et behov for en "agonistisk pluralisme" i planlegging som en demokratisk

respons til ulikhet og konflikt. Mouffe hevder at måten man håndterer strid i planlegging er hovedutfordringen i moderne planlegging (Pløger, 2004 s. 1), og Pløger (2004) argumenterer for at dette er noe man burde fokusere på.

Han forklarer at styringsteorier, planleggingsteorier og planleggere i praksis ofte ser på konflikt som noe som bare kan løses med makt eller med politisk vedtak. Dette mener han kommer av at det politiske klima preges av uenigheter og konflikter som såkalte antagonistiske konflikter, altså motsetninger mellom aktører med fiendtlige (Knudtson, 2018 s. 38) og uforsonlige interesser og synspunkter. Denne type konflikter kan derfor kun løses med loven eller politisk (Pløger, 2004).

Videre hevder, som Mouffe (2000 via Pløger, 2004) han at hvis planleggere heller hadde sett på planleggingsprosessen som en form for agonisme, altså motsetninger mellom gjensidig avhengige "motstandere" snarere enn "fiender", så ville planleggeren håndtert konflikter på en annen måte i praksis. Agonisme innebærer at motsetningene er en aksepterende og diskuterte uenighet (Knudtson, 2018 s. 38).

Planleggerne og politikere burde derfor håndtere uenigheter (eller såkalt "strife") som er uttrykk for agonistisk konflikt, i stedet for antagonisme (Pløger, 2004 s. 75). Hovedutfordringen med "strife" er at man skal respekterer ulikhetene i tolkninger, meninger og interesser, (Pløger, 2004 s. 74). Videre vil et politisk klima som preges av antagonisme preges av at aktørene ikke anseer hverandres synspunkt som

legitime da man mener at det synspunktet man selv har er det som er det riktige (Knudtzon, 2018 s. 38).

Med tanke på Mouffes syn på at verdipluralisme er uunngåelig, og det ikke er mulig å oppnå en konsensus for å løse en konflikt, foreslår Mouffe (2005 via. Knudtzon 2018) at det etableres legitime politiske kanaler for å håndtere antagonistiske uenigheter. Mouffe (2000 via Pløger, 2004) mener at kompromisser imidlertid er mulig i en agonistiske tilnærming, men bør likevel sees som midlertidig i en pågående konfrontasjon (Knudtzon, 2018 s. 38)

I offentlig planlegging blir ofte konflikter omdannet til konsensus gjennom bl.a. aksept av et kompromiss, flertall gjennom votering, politisk beslutning eller ved lov. Gjennom et studie i Danmark fant han at antagonistiske konflikter ofte ikke gjenspeiler ulikheter på f.eks. synspunkt, og derfor ikke blir sett på som en del av den demokratiske prosessen (Pløger, 2004, s. 86). Videre hevder han at plansystemet favoriserer rasjonelle og juridiske løsninger for agonisme over agonisme.

FORHANDLINGS- PLANLEGGING

Forhandlingsplanlegging kan brukes som et rammeverk for å bidra til legitimitet i demokratiske prosesser relatert til strategiske planer, og bidra til politisk debatt og forhandlinger (Kalliomäki, 2015 s.114). Det legges opp til fokus på likeverdig samarbeid mellom involverte aktører, og en anerkjennelse av verdien av samhandling.

Forhandlingsplanlegging bygger på premisset om at fullstendig enighet er urealistisk. Trading zones, eller forhandling av idéer innebærer at man gjennom forhandlinger og kompromiss oppnår en form for felles enighet. Målet er derimot ikke at partene må enes om en felles forståelse eller et felles ideologisk syn for så å oppnå en felles konsensus (Kalliomäki, 2015 s.116 via. Balducci and Mäntysalo, 2013) . Etter som planfaget skulle håndtere en økende grad av såkalte “wicked challenges” (Rittel and Weber, 1973) eller “sammensatte utfordringer” ble det satt fokus på at når hverken en sterk lokal planetat, eller statlig etat alene taklet slike utfordringer, så man behovet for samhandling gjennom forhandling om politiske og planfaglige interesser på statlig og lokalt nivå (Kalliomäki, 2015 s. 114).

Konseptet skal bidra til en forståelse for hvordan ulike profesjonelle aktører og kulturelle grupper kan koordineres (Kanninen et al., 2013 s. 174), og Collins et al., (2007 s. 658) via. (Kanninen et al., 2013 s. 160) forklarer trading zones med en plass hvor grupper med vanskeligheter for å kommunisere klarer å kommunisere og koordineres (Kanninen et al., 2013 s. 160)

Når to eller flere parter som har problemer med å kommunisere, ønsker å handle sammen, men kun står på sitt i sitt respektive perspektiv, vil enhver koordinering eller samarbeid bli mislykket. De trenger derfor et verktøy for å bruke samme vokabular, eller språk for å minske ulikhetene. Da begge parter er avhengige av hverandre, vil denne måten å kommunisere på, være en vinn-vinn-situasjon for dem begge.

5.5 OPPSUMMERING

HVA TAR VI MED OSS VIDERE?



MÅLFORMULERING



SAMHANDLING



PROSESS

- Instrumentell rasjonell planteori har klare, definerte og objektiv utformede mål. Det alternativet som baksimerer det ønskede målet, er alternativet man går for
- I strategisk planteori defineres mål ved å utarbeide strategier som fremgangsmåter for hva en ønsker å oppnå i fremtiden
- Kommunikativ planteori forutsetter at aktørene har ulike mål. Mål defineres gjennom kommunikativ handling. Kommunikativ rasjonalitet forklarer at mål defineres gjennom en felles konsensus
- Agonistisk planteori forutsetter at aktørene har ulike mål. Mål defineres ikke gjennom konsensus. Agonisme stiller krav til at uenighet om mål bør anerkjennes

- Instrumentell rasjonell planlegging ser på planlegging som en profesjon for profesjonelle aktører, og baseres på ekspertkunnskap. Konflikter mellom parter sees på som "utilbørlig støy"
- Strategisk planlegging bygger på en analyse av omgivelsene, herunder aktører i prosessen. Dette forutsetter samhandling. Amdam & Veggeland (2011) forlærer at en forutsetning for at strategien skal kunne implementeres, er enighet om målet
- Kommunikativ planteori forutsetter samhandling mellom aktørene gjennom aktiv samtale. Gjennom samhandling utvikles forståelse for hverandres argumenter, som danner grunnlaget for en konsensusbygging
- Agonistisk planteori forutsetter at en diskusjon vil være preget av motsetninger. Forhandlingsplanlegging gjennom kompromiss er en samhandlingsform som kan anvendes i interessekonflikter

- Instrumentell planlegging har mottatt kritikk for ikke å være egnet for håndtere komplekse planutfordringer med ulike målkonflikter
- Strategisk planlegging bygger på at beslutninger i tidligere planer og planprosess legger premisser for videre planlegging. Man kan også gå tilbake i prosessen om det er nødvendig
- Kommunikativ planlegging stiller krav til hvordan prosessen skal gjennom kommunikativ handling bidra til en enighet om aktørenes mål
- Agonistisk planlegging anerkjenner permanente konflikter som er uforsonlige, og foreslår at man i prosessen har aksepterende og diskuterende diskusjoner



6

FØRINGER

- 6.1 POLITISKE OG FAGLIGE FØRINGER
- 6.2 NASJONALE FØRINGER
- 6.3 REGIONALE FØRINGER
- 6.4 LOKALE FØRINGER
- 6.5 OPPSUMMERING

6

I dette kapittelet gjennomgås politiske føringer, faglige føringer, føringer som er utarbeidet av både Statens vegvesen og Plan og bygningsetaten, samt andre føringer.

Føringer generelt er et viktig redskap for å få til overordnede retningslinjer statlige og kommune aktører bør følge. Enkelte føringer er juridisk forankret, mens andre er ikke juridisk forankret, som vil påvirke dokumentet som førende.

Føringer som er presentert i dette kapittelet vil kun være enkelte, utvalgte føringer som er relevant når det kommer til områdereguleringsplanen på Skøyen, med fokus på E18 og koblingen mellom by og fjord.

6.1 POLITISKE OG FAGLIGE FØRINGER

Enhver planleggingsoppgave er underlagt en planleggingsprosess. Denne prosessen har en formell og juridisk side og en faglig side. Den foremelle og juridiske siden handler om hvordan prosessen føres og er underlagt plan- og bygningsloven (PBL). Statens vegvesen har utviklet sin egen retningslinje for dette kalt "Styring av vegprosjekter" (R760, 2018).

Den faglige siden handler om hvilke forutsetninger som til enhver tid legger premissene for valg av løsning. Disse forutsetningene endrer seg over tid, jmf det paradigmeskiftet som nå skjer innen areal- og transportplanlegging i by. Disse faglige føringene blir politiske føringer i det de blir politisk vedtatt. Det betyr at som en regel så er politiske føringer i plansaker utredet av faglige føringer. Eksempel på dette er NTP og kommuneplaner.

For å svare på oppgavens forskningsspørsmål har vi valgt ikke å differensiere mellom de føringene vi presenterer ut fra om de er faglige og politiske. Det vil imidlertid bli presisert hvilke føringer som er juridisk bindende.

I dette kapittelet gis det først en kort oversikt over *innhold, hensikt og relevans* i de utvalgte føringene, med fokus på hvordan føringene omhandler oppgavens forskningstemaer: mål, samhandling og prosess.

6.2 NASJONALE FØRINGER

NTP - Nasjonal transportplan 2018-2029: Meld.St. 37



fig 77: Forside, NTP- Nasjonal transportplan 2018-2029: Meld. St. 37

Innhold

Nasjonal transportplan (heretter kalt NTP) 2018-2029 ble utarbeidet av Samferdselsdepartementet og godkjent i statsråd 5 april 2017. Planen var en oppfølging av NTP for perioden 2014-2023.

NTP tar for seg transportpolitikken i Norge i en periode på 12 år. Planen blir imidlertid revidert hvert 4. år. I planen det skal arbeides mot å nå et overordnet og langsiktige mål fram mot 2050: "Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lutslippssamfunnet" (NTP, 2016-2017:10).

På bakgrunn det overordnede målet skal prioriterte investeringstiltak bidra til å oppnå tre hovedmål. Disse tar for seg ønske om et lavutslippssamfunn, ved redusert klimagassutslipp og andre miljøkonsekvenser av negativ art. Et annet hovedmål er reduksjon av trafikkulykker

knyttet opp mot 0-visjonen. Det tredje hovedmålet tar for seg bedre framkommelighet i hele Norge. Dette gjelder både for persontransport og for godstransport.

NTP kan beskrives som todelt: første del omhandler transportpolitikk som skal føres i gjeldende NTP-periode, mens andre del omhandler investeringer og hvilke prosjekter som skal finansieres i perioden.

Hensikt

Det framgår av NTP at regjeringen ønsker å utvikle transportkorridorer som knytter landet sammen på en effektive måte. Det er i NTP utarbeidet et investeringsprogram og det er satt av om lag 400 mrd kr til investering både på vei, bane, sjø og luftfart i den 12 år lange perioden. Dette skal bidra med å utvikle framtidens transportsystem og samtidig løse eksisterende utfordringer.

Relevans

Når det kommer til NTP sin relevans knyttet til utforming av E18 vedrørende områderegulering på Skøyen, viser prioriterte tiltak med full finansiering på vei til E18 Vestkorridoren som omhandler strekningen Lysaker til Slependen. Det betyr at strekningen E18 strekningen forbi Skøyenområdet ikke er prioritert i NTP i perioden 2018 til 2029.

Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging

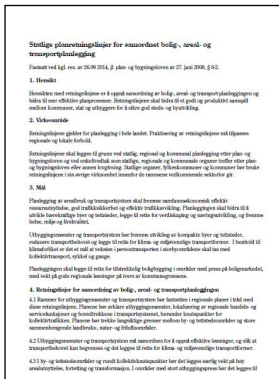


fig 78: Forside, Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging

Innhold

Retningslinjene ble fastsatt 26.08.2014 ved kongelig resolusjon. Dokumentet inneholder retningslinjenes hensikt (1), virkeområdet (2), mål (3), retningslinjer for samordning: bolig, areal og transportplanlegging (4), for beslutningsgrunnlag (5) og for gjennomføring, samarbeid og ansvar (6).

Hensikt

Hensikten med retningslinjene er å oppnå en samordnet planlegging av bolig-, areal og transport, mellom stat, kommuner og utbygger, for å oppnå god byutvikling og bidra til mer effektive planprosesser.

Retningslinjene er føringer gitt på et overordnet nivå ved at det gjelder hele landet og må dermed tilpasses regionale og lokale forhold. Det

framkommer at ved statlig, regional og kommunal planlegging skal retningslinjene legges til grunn, etter plan og bygningsloven.

Relevans

Et tydelig fokus i de statlige planretningslinjene er målet om en samordnet planlegging av arealbruk og transportsystemet på alle nivåer. Det skal blant annet fremme bærekraftige og kompakte byer og tettsteder, bidra til en samfunnsøkonomisk ressursutnyttelse og føre til effektive løsninger, trafikkavvikling og god sikkerhet, også for næringstrafikken. Samtidig skal en samordnet planlegging bidra til redusert transportbehov, med fokus på miljøvennlige transport. En god samordning skal redusere arealkonflikter, gi en god vurdering av konsekvens for miljø og samfunn og legge opp til gode muligheter for effektivt kollektivtilbud, samt tilrettelegging for sykkel og gange.

For gjennomføring blir det blant annet lagt vekt på et godt samarbeid mellom både fylkeskommunale, kommunale og statlige myndigheter. I kommunalt arbeid med private planforslag skal retningslinjer og vedtatte regionale planer legges til grunn. Det framkommer at for å kunne gjennomføre mer effektive planprosesser for samferdselstiltak bør det vurderes å ta i bruk statlige planvirkemidler. Samtidig vil planer som ikke forholder seg til retningslinjene kunne gi grunnlag for innsigelse (Statlige planretningslinjer, 2014).

6.3 REGIONALE FØRINGER

Oslopakke 3



fig 79: Forside, Oslopakke 3

Oslopakke 3 består av flere reviderte avtaler. Her nevnes avtalen for Oslopakke 3 revidert i 2012 og avtalen for Oslopakke 3 revidert i 2016. Avtalen revidert i 2016 danner grunnlag for handlingsprogrammet for Oslopakke 3, 2017-2020.

Revidert avtale Oslopakke 3, 2012:

Oslopakke 3, revidert juni 2012 som la grunnlag for handlingsprogrammet for 2013-2016, som ikke blir nevnt her. Avtalen er utarbeidet av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Velger å nevne denne i tilknytning til utforming av E18. Denne avtalen viser til prosjekter med oppstart mellom 2014 og 2017. Disse prosjektene inkluderer blant annet E18 vestkorridoren og E18 Filipstad. Videre viser avtalen til prosjekter med oppstart mellom 2018 og 2023, hvor eksempelvis Fornebu-banen er et av prosjektene.

Det framkommer av avtalen at E18 Vestkorridoren vil være det største enkeltstående investeringsprosjektet. Videre står det i avtalen at E18 strekningen fra Framnes og vestover fordi bygdølykket vil bli en viktig del av byutviklingen. (Oslopakke 3, 2012)

Revidert avtale Oslopakke 3, 2016:

Det framkommer i avtalen at dersom ikke annet er bestemt eller endret gjelder avtalene fra 2006 (ikke nevnt her) og 2012. Innholdet i avtalen tilknyttet E18 forbi Skøyen viser til at midler for byutviklingsprosjekter, som eksempelvis E18 Framnes-Lysaker, er prioritert innenfor rammene til riksveiprojekter. Det framkommer av avtalen at prosjektene E6 lodd Furuset og E18 Filipstad har et viktig potensial når det kommer til byutvikling og at disse prosjektene sikres god fremdrift. Det framkommer at det kan frigjøres store areal tilknyttet disse prosjektene og at grunneierbidrag vil være vesentlig for å kunne finansiere prosjektene. Det kommer fram i avtalen at prosjektenes som prioriteres vil bli avgjort på et senere tidspunkt (Oslopakke 3, 2016).

Oslopakke 3, handlingsprogram 2017-2020, forslag fra styringsgruppen for Oslopakke 3: Gjeldende handlingsprogram

Innhold

Oslopakke 3, handlingsprogram 2017-2020, forslag fra styringsgruppen for Oslopakke 3, ble utarbeidet av en styringsgruppe med representanter fra Oslo kommune, Statens vegvesen, jernbaneverket og Akershus fylkeskommune, juni 2016. Handlingsprogrammet er basert på revidert avtale for Oslopakke 3, 2017-2036.

Hensikt

Programmet gir en oversikt over en samlet prioritering av planer (tiltak og prosjekter) i utviklingen av transportsystemet for Oslo og Akershus. Handlingsprogrammet tar utgangspunkt i planenes status, finansiering, måloppnåelse, samt gjennomførbarhet og planlegging, hvor hovedvekt er lagt på kollektivtrafikk, sykkel og gange.

Relevans

Handlingsprogram for Oslopakke 3 viser til store riksveiprojekter under planlegging, hvorav Framnes-Lysaker er et av flere prosjekter hvor det er prioritert midler innenfor rammen til riksveiprojekter. Det framkommer av handlingsprogrammet at det ikke blir satt av midler til prosjektet Framnes-Lysaker i handlingsprogrammet for 2017 til 2020.

Handlingsprogrammet viser til Statens vegvesens anbefaling om å ikke legge E18 i tunnel, samtidig som strekningen ikke er prioritert i NTP. Det framkommer av handlingsprogrammet

at det ikke er satt av midler til tiltakene, E18 forbi Skøyen og strekningen er dermed ikke prioritert (Oslopakke 3, 2016-handlingsprogram). Det framkommer av handlingsprogrammet at den endelige prioriteringen av prosjektet Framnes Lysaker vil bli avgjort senere (Oslopakke 3, 2016, 2)

KVU-Oslo navnet Fra NAB til nettverk



fig 80: Forside, KVU-Oslo navnet Fra NAB til nettverk

Innhold

Rapporten anbefaler følgende konsept: «Økt kapasitet er helt avgjørende for å kunne gi et godt nok tilbud med god nok plass til alle trafikantene. Men også buss, trikk, metro og tog ender med å stå i kø dersom for mange skal kjøre langs de samme linjene og til det samme tidspunktet. Dagens sentrumsrettede tilbud må utvikles til et mer sammenhengende kollektivnettverk med gode tverrforbindelser».

Mer konkret tilsier dette at utviklingen av kollektivnettet sentralt i hovedstadsområdet må gjøres med vekt på følgende kvaliteter:

- Kapasitet til, sammen med gåing og sykling, å ta veksten i persontrafikken fram mot 2030 og 2060.
- Attraktivitet slik at en stadig større andel av

trafikantene velger å reise kollektivt, særlig på reiser over 3 kilometer.

- Nettutvikling som samsvarer med, og kan være en driver for by-, region- og markedsutvikling.
- Fortrinnene til de ulike driftsartene i kollektivnettet utnyttes bedre.
- Fleksible gjennomføringsmuligheter og minst mulig ulemper i anleggsfasene.
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Hensikt

Hensikten beskrives i rapportens forord som lyder: *Konseptvalgutredningen for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo (KVU Oslo-Navet) har hatt som hovedoppgave å belyse hvilket kollektivt transporttilbud som må utvikles for å ta veksten i persontrafikken i hovedstadsområdet med kollektivtrafikk, sykling og gåing.*

Utredningen er gjort på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, med Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS som prosjekteiere.

KVU-en skal være et grunnlag for Regjeringens arbeid med Nasjonal transportplan 2018–2029 (NTP) og annen statlig, fylkeskommunal og kommunal planlegging. KVU-en skal sendes på høring og kvalitetssikres faglig av eksterne konsulenter gjennom KS1.

Relevans:

KVU-Oslo navnet er relevant for Skøyen på flere nivåer. Som en av Oslos viktigste kollektivknutepunkter har Skøyen relevans mht tog, trikk og fremtidig metro fra Fornebu til Majorstuen med

samfunnsøkonomiske analyser konkluderes det med «at de store veiprojektene (E6 Mangle-
rudprosjektet og E18 Vestkorridoren) gir økt
kapasitet og bedre framkommelighet i veinettet,
noe som isolert sett bidrar til å flytte trafikk fra
kollektiv til vei og dermed svekke samfunns-
økonomisk lønnsomhet av kollektivtiltakene i
konseptene». Dette vurderes å ha relevans til
Skøyen fordi det er vanskelig å se E18 Vest-
korridoren løsrevet fra E18 Skøyen i og med
at økt bilkapasitet på E18 ved Oslo grense har
konsekvens for trafikken viddere inn mot Oslo
sentrum (KVU Oslo-Navet, 2015).

6.4 LOKALE FØRINGER

Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030



fig 81: Forside, Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030

Innhold

«Smart, trygg, grønn, Oslo mot 2030» utgjør samfunnsdelen av kommuneplan som var gjeldende for Oslo da områdereguleringen for Skøyen ferdigstilt. I dag gjelder kommuneplan fra 2018. Planen gir føringer for Oslo byutviklingsstrategi mot 2030 under tre hovedtemaer: smart, trygg og grønn. Disse temaene har ulike mål:

- *Smart ved at Oslo skal være landets kunnskapshovedstad og en attraktiv by nasjonalt og internasjonalt samt at fremtidens oppgaver skal løses smartere.*

- *Trygg ved at Oslo skal være en trygg, åpen og tilgjengelig by, innbyggerne skal ha en trygghet for å få kommunale tjenester med kvalitet samt at alle skal ha mulighet for et godt og aktivt liv.*

- *Grønn ved at Oslo skal være en internasjonalt ledende miljøby, at Oslos blågrønne preg skal*

styrkes og at vekst skal skje gjennom kompakt byutvikling og banebasert fortetting.

Hensikt

Hensikten med planen er gjengitt i visjonen: «Visjonen for Oslos utvikling er «Oslo 2030: Smart, trygg og grønn». For visjonens tre satsingsområder er det formulert mål og satsinger for videre utvikling av Oslo som samfunn, kommunens virksomhet og byens fysiske utvikling. Byutviklingsstrategien beskriver byplangrep som ivaretar kommuneplanens mål og viser strategiske kart for 2030 og 2050» (kapittel 1, Innledning, side 5).

Relevans

Kommuneplanen legger opp til en polysentrisk byutvikling der Skøyen kollektivknutepunkt defineres som et viktig byutviklingsområde. Relevansen til Skøyen og områdereguleringen er stor. Spesielt er de «grønne» målene om at Oslos blågrønne preg skal styrkes og at vekst skal skje gjennom kompakt byutvikling og banebasert fortetting spesielt førende for utviklingen av Skøyen. I og med at boligandelen er voksende på Skøyen er trygghetsmålene også relevante. Her inngår naturlig god tilgjengelighet til blågrønne strukturer, heriblant tilgangen til Oslofjorden ved Bestumkilen.

Videre inngår Skøyen i «områder som betinger større grad av offentlig innsats. Dette er større områder med behov for ny baneinfrastruktur eller andre investeringer for at potensialet kan realiseres på en kvalitativt god måte» (kapittel 3, «Arealpotensial og behov, side 42»), (Oslo kommune, 2015).

Byplangrepet



fig 82: Forside, Byplangrepet Skøyen

Innhold

Byplangrepet Skøyen ble utarbeidet av PBE, avdeling for byutvikling i juni 2015. Skøyen er beskrevet som et kollektivknutepunkt. Dette er tydelig beskrevet i gjeldende kommuneplan, samt planprogram for Fornebu-banen. Grepet blir beskrevet som første skritt i prosessen med områdereguleringen på Skøyen og målet med grepet var å utarbeide føringer for en helhetlig utvikling av området på et tidlig stadium i prosessen.

Hensikt

Grepet ble bestilt av byrådsavdelingen for byutvikling og ble brukt som grunnlag for vurderingen av parallellreguleringen knyttet opp mot innsendte detaljreguleringsplaner og arbeidet med områdereguleringen på Skøyen. Grepet er ikke et juridisk dokument. Det framgår av dokumentet at det ble gjennomført workshops og informasjonsmøter med bydel Ullern og Frogner, grunneiere, samt kommunale og statlige etater. Grepet ble også presentert på åpent møte, i prosessen til Skøyen områderegulering. Videre framkommer det av dokumentet at byplangre-

pets innhold med temaer og forhold, vil bli eksponert for offentlig ettersyn og medvirkning når områdereguleringen på Skøyen blir varslet. Det blir videre beskrevet at arbeidet med områdereguleringen vil ta for seg en grundigere analytiske og faglig tilnærming til viktige prinsipper som er beskrevet i byplangrepet. Byplangrepet representerer dermed kun et midlertidig grep, som vil endres og suppleres under arbeidet med områdereguleringen på Skøyen.

Relevans

Byplangrepet Skøyen gir en tydelig oversikt over mål om en framtidsrettet utvikling av Skøyen, med blant annet overordnede prinsipper som er knyttet til arealbruk og trafikksystemet for området.

Et av målene i byplangrepet er å utvikle transportsystemet basert på myke trafikanter med fokus på kollektivtrafikk, sykling og gåing. Grepet ønsker bedre tilgjengelighet og fremkommelighet for syklende langs E18 og inn på Skøyen-området. Både E18 og Fjorden er beskrevet som eksisterende strukturer elementer på Skøyen. Byplangrepet beskriver E18 som en barriere både funksjonelt og visuelt. Få forbindelser over E18 gjør det vanskelig å benytte seg av blågrønne områder som fjorden og Bygdøy. For å få gjennomført en ønsket utvikling av prinsippene nevnt over, er det en forutsetning at E18 legges i tunnel. På denne måten E18 transformeres til ny lokalgate der by og fjord møtes. På denne måten kan fjorden utvikles til havnpromonade fra Skøyten til grensen ved Lysaker og fjorden vil få en sterk posisjon i bybildet.

Utfordringene til byplangrepets overordnede trafikksystem var at SVV i 2015 enda ikke hadde fullført mulighetsstudiet sitt, samt at Oslo kommunes mål om tunnelløsning var avhengig av avlastningsveier dersom E18 måtte stenge (Byplangrepet Skøyen, 2015). Innholdet i byplangrepet, var et viktig utgangspunkt for videre arbeidet med områdereguleringen på Skøyen og bil dermed et viktig dokument i denne oppgaven (Oslo kommune, 2013).

Forneubanen Lysaker – Majorstuen:

Planprogram for T-bane med tilhørende anlegg, byutvikling på Majorstuen samt regulering av E18 med tilliggende arealer for byutvikling Lysaker – Skøyen.

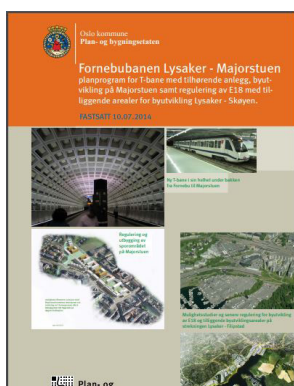


fig 83: Forside, Planprogram Forneubanen Lysaker – Majorstuen

Innhold

Planprogrammet for Forneubanen Lysaker – Majorstuen ble utarbeidet av PBE og Ruter og fastsatt 10 juli 2014.

Hensikt

Planprogrammet inneholder utredning og planlegging av ny T-baneforbindelse mellom Fornebu og Majorstuen, med de tilhørende stasjonsområdene som eksempelvis Skøyen. Sammen med utvikling av ny T-baneforbindelse tar planprogrammet for seg framtidige rammer for utvikling av E18. på strekningen Lysaker-Skøyen.

Relevans

Skøyen er i kommuneplanen beskrevet som et av flere viktige knutepunkt og stedskvaliteten vil dermed værere avhengig av utformingen av veg- og gatenettet med tilhørende byrom.

Utviklingen av E18 vil sammen med strandsonen og sjøareal bli relevant for i reguleringsplanen for Forneubanen, da utviklingen av stasjonene og langs banetraseen er viktig for arealutviklingen. Det framkommer i planen at E18 på strekningen mellom Lysaker og Framnes beslaglegger mye areal og påfører støy. Samtidig er E18 en barriere, noe som vurderes som en utfordring.

I planprogrammet kommer det fram at utforming av E18 på strekningen fra Lysaker til Filipstad vil ha stor betydning for arealutviklingen langs banen med spesielt fokus på blant annet Skøyen. Planprogrammet viser til Oslopakke 3, fra 2012, hvor det framkommer at strekningen på E18 fra Filipstad og vestover forbi Bygdøylokket vil være viktig i byutviklingssammenheng, samtidig som det vil skape grunnlag for grunneierbidrag.

Planprogrammet viser videre til Oslopakke 3 hvor det framkommer at E18 Vestkorridoren, fra Framnes til Asker, skal ha en finansieringsløsning når kommunen med planprosesser tillater at det. Videre kommer det frem at det bør være grunnlag for byutviklingstiltak som eksempelvis ombygging av E18, helt eller delvis.

I planprosessen til Fornebubanen ble det gjennomført et parallelloppdrag for mulighetsstudier med to alternative løsninger:

1. E18 i tunnel/senketunell
2. Byboulevard/overbygd kulvert med redusert trafikk og hastighet

Det fremkommer også i planprogrammet at SVV i 2014 vil fortsette arbeidet med prinsipløsninger for E18 på strekningen. Samtidig gir planprogrammet signal om at miljøforbedringstiltak langs Frognerstranda vil forekomme.

Det blir nevnt flere hovedutfordringer på Skøyen og indre del av Bestumkilen som bør vurderes nærmere. To relevante utfordringer vil være E18 som en barriere og at det på Skøyen er lite kontakt mellom by og sjø (Fornebubanen Lysaker – Majorstuen, 2014).

I planprogrammet gir PBE en evaluering av parallelloppdragene. Oppsummeringen tilknyttet prinsipper for utforming av E18 tar blant annet for seg:

- E18 i tunnel og overbygget kulvert, med mulighet for å skape en bymessig gate med grønt. Det framkommer at konseptet bør vurderes i SVV videre mulighetsstudie og planarbeid
- E18 med en hastighet på 70 km/t, samtidig som den utformes som en byboulevard.
- Miljøforbedrende tiltak eller tunnelloøsning langs Frognerstranda
- Tunnel/kulvert langs Bestum og Vækerø, for å oppnå en kobling mellom by og fjord
- En høy prioritet av E18 i tunnel ved Bygdøy og Skøyen, for å oppnå en kobling mellom by og

fjord både funksjonelt og visuelt

Det framkommer av planprogrammet at løsningen for E18 med omliggende areal må avklares på et overordnet nivå og at en helhetlig byutvikling skal bidra med å nå målet for reduksjon av personbiltrafikk og prioritering av kollektiv, sykling og gåing. Videre kommer det fram at det forventes at E18 fremmes som egen detaljregulering men også inngå i områdereguleringen.

SVV og PBE skulle ifølge planprogrammet sammen utarbeide mulighetsstudier med eksempelvis boulevardløsning. Dette skulle skje i en åpen planprosess og ville fungere som en oppfølging av mulighetsstudiene. Det blir i planprogrammet informert om at det skal utarbeides analyser og alternativer for trafikksystemet med tilknytning til tilhørende areal, og at alle alternativer skal sammenlignes dersom det er hensiktsmessig. Planprogrammet påpeker at løsning for utforming av E18 vil påvirke byutviklingen (Oslo kommune, 2014).

Strategi - for utbedring av E18 Framnes - Lysaker

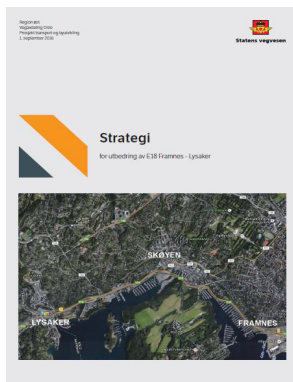


fig 84: Strategi - for utbedring av E18 Framnes – Lysaker

Innhold:

Strategien for E18 Framnes-Lysaker er utarbeidet etter bestilling fra SVRØ, Vegavdeling Oslo. Oppdraget var å avklare prinsipløsninger for strekningen med hensyn til:

- Standard i E18-korridoren for alle trafikantgrupper, men der kollektiv, sykkel og gange skal prioriteres.
- Mulighet for tunnel ved Bygdøylokket/Skøyen
- Standard for dagsone/avlastet veg
- Tiltak for å dempe E18 sin barriereeffekt mot fjorden for eksempel ved å bygge bredere bruer eller korte lokk over vegen

Prosjektet må ses i lys av Oslo kommunes ønsker om mest mulig tunnel på strekningen for å legge tilrette for byutvikling, både på Skøyen og Vækerø. Dette er nedfelt i «Planprogram for Fornebubanen Lysaker-Majorstuen», fastsatt av Plan- og bygningsetaten, juli 2014.

Hensikt:

Hensikten med mulighetsstudien var å finne en framtidig strategi for E18 som er gjennomførbar sikkerhetsmessig, trafikalt og økonomisk. Strategien skal legges til grunn for videre planarbeid i E18-korridoren i Oslo.

Relevans:

Strategien har naturlig nok stor relevans til denne oppgavens hovedspørsmål. Dens samfunns-mål er at i 2040 skal E18 mellom Framnes og Lysaker være et effektivt, miljøvennlig, trafikk-sikkert og tilgjengelig transportsystem. Effektiv-mål for det bygde prosjektet er bedret fram-kom-melighet for miljøvennlig transport som innebærer:

- Flere kollektivreisende
- Flere syklende og gående
- Forutsigbar fremkommelighet for næringstra-fikken
- Bedre samspill mellom transport, byen og sjøen
- Legge til rette for byutvikling
- Avbøte støy og luftforurensing
- Redusere barrierevirkning for myke trafikanter gjennom å binde sammen eksisterende byrom og grøntstrukturer

i Strategien fremkommer det at planlagt løsning for E18 på Filipstad og E18 i Vestkorridoren legger rammer for standard og kapasitet på E18 i Oslo.

Med hensyn til videre arbeid med E18 i Skøyen-området, så har strategien følgende føringer:

Det er sett på isolerte løsninger både for området ved Bygdøylokket, og løsninger for en lengre strekning som også inkluderer strekningen forbi Skøyenlokket. Konklusjonen fra mulighetsstudien er at det er kun er mulig å få utbedret denne problemstrekningen ved å legge E18 i ny trasé forbi dagens Bygdøylokk, enten på bru i Frognerkilen eller i tunnel forbi Bygdøylokket.

Begge disse alternativene vil innebære inngrep på Frognerstranda, i Frøyas have og Frognerkilen, og er konfliktfylte både i forhold til inngrep i verneverdier på strekningen, og mulighetene for omlegging av dagens E18 i anleggsfasen. De skisserte prinsippløsningene for Bygdøylokket må derfor utredes videre og ses i sammenheng med løsningen forbi Skøyenlokket, for å klarlegge mulighetene for gjennomføring og konsekvensene av dette.

Når det gjelder tiltak for å oppgradere og utbedre strekningen E18 Bygdøylokket – Skøyenlokket bør både alt. D1 «Nytt Bygdøylokk og E18 på bru over Frognerkilen» og alt. B2 «Utvidelse av Sjølystokket med kollektivfelt» utredes videre og ses i sammenheng, før det trekkes endelige konklusjoner om når og hvordan strekningen kan utbedres. Kostnadene for de foreslåtte tiltakene må også avklares. Det må bl.a. gjennomføres grunnundersøkelser i området Frognerkilen-Bestumkilen da det på flere deler av denne strekningen tidligere er registrert svært vanskelige grunnforhold. Konsekvensene for kulturmiljø, naturmangfold m.v. må også

utredes videre. Anleggsgjennomføring blir også en stor utfordring, knyttet til trafikkavvikling og mulighetene for omlegging av dagens E18 i anleggsfasen (Statens vegvesen, 2016).



fig 85: Dagens situasjon forbi Bygdøylokket



fig 86: Eksempler fra grønne brede broer som viser at disse kan oppnå høy kvalitet

6.5 OPPSUMMERING

HVA TAR VI MED OSS VIDERE?



MÅLFORMULERING



SAMHANDLING



PROSESS

- Statlige planretningslinjer: bærekraftige og kompakte tettsteder med samfunnsøkonomisk ressursutnyttelse, effektive løsninger, trafikkavvikling og god sikkerhet. Det blir lagt vekt på at for gjennomføring er man avhengig av et godt samarbeid mellom fylkeskommune, kommune og stat.
- NTP: E18 strekningen fordi Skøyen er ikke er prioritert prosjekt.
- Oslopakke 3: E18 strekningen fordi Skøyen er ikke et prioritert prosjekt.
- KVV Oslo-navet: Fokus på knutepunktutvikling. Skøyen ikke er nevnt, men blir i sammenheng med utvikling av E18 vestkorridoren.
- Kommuneplanen: Skøyen er utnevnt til et utviklingsområde med fokus på knutepunktutvikling
- Planprogrammet for Fornebu: E18 skal utredes
- Byplanrepet: Legge E18 i tunnel for å redusere E18 som barriere og få til en kobling mellom by og fjord
- Strategien til SVV: Anbefaler at E18 beholdes i dagen

- Statlige planretningslinjer: Det blir lagt vekt på at for gjennomføring er man avhengig av et godt samarbeid mellom fylkeskommune, kommune og stat.
- Oslopakke 3: reviderte avtaler er utarbeidet på lokalt nivå av Oslo kommune og Akershus fylkeskomme. Handlingsprogrammet er utarbeidet på et mer overordnet nivå av Statens vegvesen, Jernbaneverket, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.
- KVV Oslo-navet: Utarbeidet av Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Jernbaneverket, Statens vegvesen og ruter.
- Kommuneplanen, Planprogram for Fornebu og Byplangrepet: utarbeidet av Oslo kommune
- Strategi fra SVV: utarbeidet av Statens vegvesen
- NTP: utarbeidet av samferdselsdepartementet.

- Oslopakke 3: Handlingsprogrammet 2017-2020 viser til Statens vegvesens Strategi – utbedring av E18 Framnes-Lysaker, som anbefaler om å ikke legge E18 i tunnel og viser til prosjektets manglende prioritet i NTP.
- Planprogram for Fornebubanen: Planprogrammet visert til Revidert avtale fra 2012, som påpeker at E18 Vestkorridoren vil prioriteres som et investeringsprosjekt og at strekningen fra Framnes fordi Bygdøy vil være viktig i byutviklingssammenheng. Planprogrammet legger rammer for utvikling av E18.



7

GANGBRO OVER E18

KUNNSKAPSSTATUS

- 7.1 CASE - CARL BERNERS PLASS
- 7.2 CASE - FURUSET
- 7.3 OPPSUMMERING

7

Denne delen fungerer som innhentet kunnskapsstatus i oppgaven. Kapittelet skal bidra til å bredere innsikt i hvordan man kan håndtere prosjekt med ulike mål, effekter av ulike mål i prosesser, og hvor samhandling med målformulering i planprosesser kan bidra til bedre prosesser og resultat. Caset Carl Berners plass illustrerer viktigheten i en felles målformulering, og områderegeringsplanen på Furuset illustrerer bla. hvordan målkonflikter kommer til uttrykk i prosesser og har påvirkning på resultatet.

Prosjektene er innhentet kunnskapsstatus fra praksis, som skal fungere som sammenligningsgrunnlag for oppgavens valg av case.

7.1 CASE CARL BERNERS PLASS

Selv om plassen er omdiskutert, og det eksisterer ulike meninger om Carl Berners plass' utforming, er man enige i at planprosessen kan ansees som å være vellykket på vesentlige punkter. Carl Berners plass er et eksempel på hvordan felles målformulering, gjennom samhandling i prosessen, har direkte sammenheng med resultat. Prosjektet vil ansees som vellykket, da resultatet fra prosjektevalueringen viser at man har oppnådd måloppnåelse på en rekke punkter som ble definerte prosjektets startsfase. På grunnlag av prosjektets måloppnåelse, er caset Carl Berners plass relevant som kunnskapsstatus. Det som trekkes ut er de forutsetningene i prosessen som la grunnlaget for at både prosessen og dermed resultatet ble vellykket.

Prosessmodellen på Carl Berner er noe annen enn på Skøyen, da planverktøyet, problemstillingene, geografisk beliggenhet, og aktørene er ulike. Likevel er caset relevant i den forstand at man kan trekke linjer til likheter som samarbeid mellom statlig og kommunale aktører gjennom prioriteringer og målformuleringer.

Vi ønsker å se hvilke elementer i prosessen som førte til et vellykket strategisk grep.

INNLEDNING

Området Carl Berner ligger bydel Grünerløkka. Selve Carl Berners plass er krysset ligger mellom Christian Michelsens gate, Trondheimsveien, Grenseveien og Tromsøgata, med fem veier, hvorav to hovedveger er Ring 2 og riksveg 4. Carl Berners plass er et viktig kollektivknutepunkt (Statens vegvesen, 2011).

I 2010 sto Carl Berners plass ferdig etter å ha blitt ombygd av Statens vegvesen. Ved planoppstart var Carl Berners plass et veikryss utformet på de kjørendes premisser (Norconsult, Snøhetta, 2005). En treårig planprosess resulterte i reguleringsplan og detaljplan med beskrivelse, med grunnlag i flere runder med alternative løsningsforslag siden 1980-tallet. Planen ble politisk vedtatt, og plassen ble deretter overført til Oslo kommune (Statens vegvesen, 2011). Utfordringen på Carl Berners plass var å tilrettelegge for kollektivtrafikantene, fotgjengere og syklistene innenfor et begrenset areal, i tråd med overordnede føringer. Resultatet av planleggingen var en firkantet rundkjøring med midtstilt kollektivtrasé, med en optimalisering av forholdene til brukerne.

I 2016 mottok Carl Berners plass «Vakre vegers pris» for sin beviste og ambisiøse byromsutforming (Aftenposten, 2017). I juryens begrunnelse fremheves plassens kvaliteter som prioritering av kollektivtransport og gående. Juryformann, Ola Bettum, forklarer at plassen også har bidratt med en reduksjon i biltrafikken med en tredjedel (Aftenposten, 2017). SVV viser til at en reduksjon i antall biler i området på 16 000, og en personkapasitetsøkning på 50 % (Statens vegvesen, 2011).

Andre konsekvenser ved grepet er at trikken i begge retninger har fått bedre fremkommelighet, omstigningen i kollektivtrafikken går raskere ved kortere avstander, og byrommets kvalitet er hevet. Til tross for positive konsekvenser, viser også evalueringen at det ikke er en klar forbedring for syklistene, og noen bussruter har kortere kjøretid, mens andre har noe lengre i rushtiden (Evaluering av Carl Berner, 2011)

UTFORMING

Løsningen er en firkantet rundkjøring, med midtstilt kollektivtrasé i Trondheimsveien. Forslaget beskriver at plassen er optimalisert med tanke på å bedre forholdene til kollektivtrafikken, gående og syklende, og dette på bekostning av tilrettelegging for biltrafikken gjennom området. Dette for at brukerne skal få bedre vilkår enn de hadde, og samtidig gjøre dette i tråd med sentrale og kommunale mål. Plassens utforming, og reduksjon i bilkapasitet er på denne måten et resultat av den bevisste prioriteringene man formulerte i planleggingsprosessen (Lillebye, 2014).

Målene, og de prioriteringene man gjorde, la grunnlaget for den fysiske utformingen.

MÅL I PLANEN

Målprioriteringer:

Evalueringen av Carl Berners plass (2011) viser en måloppnåelse av de fleste prioriteringene man satte seg ved planoppstart. Selve resultatene av evalueringen er eksempler på følger av de prioriteringene man gjorde. Det refereres her til oppgavens definisjon av mål. Det kan nevnes at denne definisjonen har bakgrunn i dette prosjektets måledefinisjoner.

Målprioriteringene for Carl Berner inneholdt disse punktene:

Byrom/ plassdannelse:

«Carl Berners Plass skal fremheves som plassrom og området skal utformes med vekt på gode oppholdsarealer. Brede og trygge fortau, samt en bevisst gatemøblering skal prege området» (Statens vegvesen, 2011).

Noen av punktene som det i arbeidet med planen ble tillagt vekt:

Fremheve plassens rektangulære form
- Sammenhengende grønstruktur

Trafikkavvikling:

«Den trafikale funksjonen i hovedveiene skal ivaretas og det skal legges til rette for et oversiktlig trafikkbilde. Avvikling av biltrafikken nedprioriteres til fordel for kollektivtrafikk, fotgjengere og plassdannelse. Hovedsykkelveinettet skal føres gjennom området, i tråd med overordnet plan for sykkelveinettet i Oslo, men ikke over selve Carl Berners plass» (Statens vegvesen, 2011)

figur 88: Carl Berners plass i full blomstring.





Bilur 89: Carl Berners plass, førbilde



Bilur 90: Carl Berners plass, etterbilde

Noen av punktene som det i arbeidet med planen ble tillagt vekt:

- Ivareta fordelerfunksjoner til hovedgatene, og sikre tilgjengelighet til lokalgatesystemet
- Nedprioritere gjennomgangstrafikken til andre deler av byen
- Hovedsykkeltrasé skal gå i Ring 2, og knyttes til eksisterende anlegg

Forgjengere:

«Framkommelighet og trafiksikkerhet for fotgjengere skal prioriteres høyt. Tilgjengelighet for funksjonshemmede skal ivaretas. Det skal sikres korte gangavstander og enkle kryssingssituasjoner ved overganger mellom kollektivitetene» (Statens vegvesen, 2011).

Noen av punktene som det i arbeidet med planen ble tillagt vekt:

- Trafikksystem som gir god orienterbarhet
- Logiske og rettviklet gangmønster
- Brede fortau som er beplantet

Kollektivtrafikk.

: «Forholdene for kollektivtrafikken skal bedres og området skal fremstå som et kollektivknutepunkt med god og forutsigbar fremkommelighet, gode venteområder og overgangsmuligheter» (Statens vegvesen, 2011)

Noen av punktene som det i arbeidet med planen ble tillagt vekt:

- Kollektivtrafikken skal ha egne traséer for å sikre fremkommelighet og punktligheit
- Holdeplassene skal samlokaliseres
- Oversiktlig trafikksystem og overganger mellom kollektivmidlene (Norconsult, Snøhetta, 2005)

For å nå det overordnede målet, ble det satt opp prioriteringer. Prioriteringene vil i praksis være en rangering av tiltak som vil veie tyngre enn andre tiltak. På bakgrunn av de prioriteringene man satte seg i prosessen, ble det gjennomført vurderinger for å vurdere hvilke prioriteringer som vil gi høyest måloppnåelse i prosjektet. På Carl Berner kom dette til uttrykk ved at prioriteringene la føringer for hvilke transportformer som skulle prioriteres fremfor andre, for å oppnå prosjektmålet, og det satte overordnede målet.

Mål for plassen/prosjektmål:

Prioriteringene var basert på det formulerte målet for plassen. Som beskrevet i planforslaget, var målet å gjøre bydelen sikrere, vakrere og til en grønnere byplass (Norconsult, Snøhetta, 2005). Man skulle også forvandle et utflytende trafikkkryss utformet på personbilenes premisser til en plass på menneskenes, kollektivtrafikkens og stedets premisser.

Overordnet mål:

Dette målet var forankret i et definert overordnet mål som gikk ut på at internasjonale eksempler, europeiske, nasjonale og kommunale retningslinjer, overordnede planer for Oslo, og indre by danner grunnlaget for de rammebetingelser og forutsetninger for planen (Norconsult, Snøhetta, 2005 s. 31).

Målformulering i prosessen:

Det kommer frem i evalueringen av prosjektet (2011) at Statens vegvesen har i prosjektet hatt et svært bevisst forhold til de formulerte målsetningene, noe som gjenspeiles i en lang planleggingsprosess og det resultatet av det

utførte prosjektet. Det forklares at målsetningene har vært idealistiske, og har tatt utgangspunkt i eksisterende omgivelser som ramme for måloppnåelse.

Statens vegvesen forklarer at selve målformuleringen tok ett år. Formuleringene var forankret hos de involverte aktørene. Aktørene som var involvert i prosessen var Plan- og bygningsetaten, Samferdselsetaten, A/S Oslo Sporveger og Stor-Oslo Lokaltrafikk. Interngruppen i SVV har bidratt med innspill og kvalitetssikring av løsningene i planen. Videre var Snøhetta A/S og Norconsult A/S ansvarlig for utarbeidelse av reguleringsplanen med oppdrag fra SVV. Plan Urban har vært prosjektleder for oppdragsgiver (Norconsult & Snøhetta, 2005).

Målformuleringen la grunnlaget for de faglige prioriteringene i prosessen (Lillebye, 2014), og dermed også plassens utformingsprinsipper når målprioriteringene ble omsatt til fysisk form.

SVV forklarer at en årsak til måloppnåelsen var at målformuleringen var faglig forankret hos Statens vegvesen, og de andre aktørene.

Målformuleringen og målprioriteringene ble repetert før alle interne- og eksterne arbeidsgrupper. Evalueringen av plassen ((Evaluering av Carl Berner, 2011 s. 5) trekker linjer til tidligere prosjekter, og viser til lærdom fra rapport 188 "Evaluering av oppgradering av Jernbanetorget knutepunkt"(Statens Vegvesen, 2010 via. Evaluering av Carl Berner, 2011) hvor man kan dra nytte av erfaringer som at målstruktur for prosjektet bør drøftes på en grundig måte, og kommuniseres likt gjennom hele prosjektet"

Plan Urban (2019) forklarer at en suksessfaktor for tilslutning var målformuleringen og målprioriteringene. En annen årsak var at dette var godt kommunisert ift. sammenhenger for løsning, slik at man kunne forstå konsekvensene av å oppfylle målene.

Det kommer frem i samtale med Øystein Tandberg, dato: 26.04.19, at målformuleringen gjorde at det ble lettere å enes om problemstillinger. I situasjoner hvor en aktør ikke var tilstrekkelig fornøgd med konsekvensene løsningen hadde for aktøren, var det lettere å bli enige, da man med bakgrunn i målformuleringen, forsto årsaken til grepet, og at løsningen, sett med et helhetlig perspektiv, ville gi bedre vilkår for aktøren.

Mål fra føringer:

Målene i arbeidet med planen var forankret i daværende nasjonal- og lokalpolitiske mål (Lillebye, 2014).

SVV beskriver i planforslaget (Norconsult, Snøhetta, 2005) at de prioriteringene av brukere og interessenter skal gjenspeile de prioriteringene som ligger til grunn i overordnede føringer i Oslo kommune.

Eksempel på føringer som var gjeldende for prioriteringene var Kommunedelplanen for indre by (1998). Hovedmål fra planen gjaldt fortetting i knutepunkt, økning i andel kollektivreiser, og redusere biltrafikk (Statens vegvesen, 2011). Målene var også konkretisert i Oslo pakke 1 og Oslopakke 2 (Lillebye, 2014). SVV forklarer at hovedgrepet derfor var politiske forankret i Kommunedelplanen for indre by fra 1998, men også forankret politisk i Oslopakke 1 (Tandberg,

2014).

For Oslopakke 1 var prioriteringene forankret i avtalens mål om å løse trafikkveksten i Oslo og Akershus på 1970- 80-tallet, og avlaste sårbare områder for gjennomgangstrafikk gjennom å etablere et tjenlig hovedvegnett gjennom vegutbygging (Lillebye, 2014).

Da planleggingen av Carl Berners plass begynte, ble den politiske målsettingen fra den godkjente Oslopakke 2 førende for planen (Lillebye, 2014). Oslopakke 2 en plan med mål om utbygging av kollektivtrafikken.

Evaluering av prosjektet:

Evalueringen baserer seg på mål gitt i reguleringsplan for Carl Berners plass (Evaluering av Carl Berner, 2011). Evaluering av plassen (2011) viser prosjektet har god måloppnåelse på målepunktene om å skape en byplass, med prioritert for kollektivtransporten, satsning på gående, og god trafikkavvikling av trafikk.

KONKLUSJON:

Carl Berner er et eksempel på et prosjekt hvor man kan se en klar sammenheng mellom målformulering og resultat. Evalueringen av Carl Berner viser at prosjektet oppnådde de fleste målene som ble satt. Resultatmålene som er konsekvensene av en måloppnåelse, illustrerer dette.

Selv om prosjektet som nevnt var en detaljreguleringsplan, og ble planlagt med andre kontekstuelle forutsetninger enn på Skøyen, kan Carl Berners plass derfor likevel fungere som kunnskapsstatus. I tillegg til at en oppnådde målene, kan man dra lærdom av at målformulering var godt kommunisert med alle aktørene. Dette hadde konsekvenser for samhandlingen underveis, spesielt i forbindelse med konflikt-håndtering. Et annet suksesskriterie var at den formulerte målformuleringen var forankret i overordnede planer.

7.2 CASE FURUSET

Områdereguleringsplanen på Furuset i Oslo

Områdereguleringsplan for Filipstad, Gjersrud-Stensrud, Skøyen og Furuset er områdereguleringsplaner av ulik kompleksitet, med ulike problemstillinger og involverte aktører.

Områdereguleringsplanen på Furuset er vedtatt, men består flere av de samme elementene i prosessen som på Skøyen. Planen står ovenfor noen av de samme problemstillingene rundt tunnelproblematikken, og dermed å oppnå prosjektmålet i planen. Områdereguleringsplanen på Furuset er en sak mellom hovedsakelig PBE som forslagsstiller, og SVRØ, hvor PBE foreslo lokk over E6.

Områdereguleringsplanen på Furuset brukes som innhentet kunnskapsstatus for å illustrere først og fremst, at man ser de samme utfordringene på Skøyen som i andre komplekse planer, men også for å illustrerer hvordan utfallet av prosesser med slike målkonflikter kan bli. Dette illustreres gjennom en gjennomgang av hvordan samhandlingen i prosessen har vært, og er innhentet fra dokumenter i saksinnsyn.

Planens prosjektmål

Hensikten med områdereguleringen var å legge grunnlaget for en helhetlig, klimaeffektiv og bærekraftig bolig- og byutvikling på Furuset og forsterking av knutepunktet bla. gjennom økt tetthet, utvikle offentlige rom og møteplasser med bymessig kvalitet, styrke den blågrønne strukturen, prioritere gående og syklende fremfor bilister. Planen har en intensjon om å redusere klimagassutslippene med 50 % i forhold til dagens praksis (Plan- og bygningsetaten, 2013)

Offentlig ettersyn av forslag til områderegulering og tilhørende konsekvensutredning

Planforslaget som ble lagt ut til offentlig ettersyn besto av et lokk på ca. 830 m. over E6, og ble foreslått regulert til grøntområder. Hensikten med lokket var å skjerme mot støy og sikre god luftkvalitet for boligområdene, og fjerne E6 som barriere og sikre gode tverrforbindelser over E6. En plan med lokk vil gi ca. 700 flere boliger enn en plan uten lokk, men utnyttelsen på boligfeltene vil være den samme. Det ble i konsekvensutredningen også utredet et alternativ uten lokk (Plan- og bygningsetaten, 2013).



Alternativ uten lokk.
 Figur 91 (Plan- og bygningsetaten, 2010)



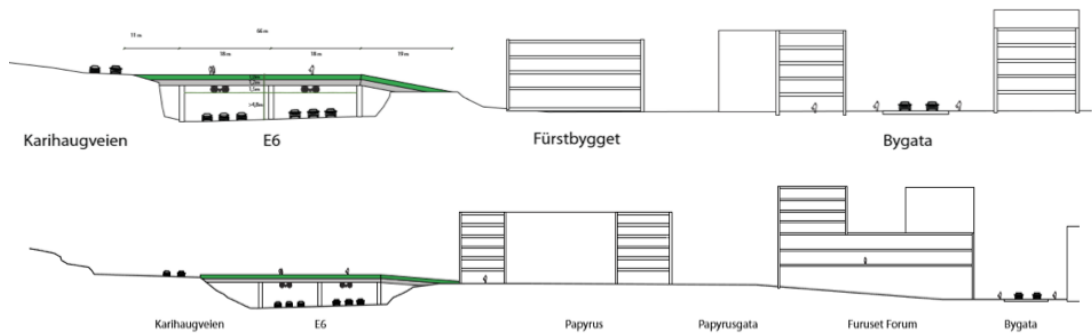
Alternativ med lokk.
 Figur 92 (Plan- og bygningsetaten, 2010)



Figur 93 (Plan- og bygningsetaten, 2010)



Figur 93 (Plan- og bygningsetaten, 2010)



Snitt som bla. viser lokk over E6
 Figur 94 og 95 (Plan- og bygningsetaten, 2010)

Statens vegvesen region øst (SVRØ) fremmet innsigelse (15.04.2013) til planen på bla. følgende punkter:

- **Tunnel/lokk har ikke tatt høyde for evt. behov for fremtidig utvidelse av antall kjørefelt.**
- **Før planen kan godkjennes må det utarbeides detaljplan/teknisk plan for fravik av veinormalene som skal godkjennes av Vegdirektoratet.**

SVRØ påpeker også at lokket over E6 ved Furuset er ikke prioritert i NTP 2014-2023, og at prosjektet må avvente til etter 2030. SVRØ anser det ikke som aktuelt å utrede dette prosjektet på dette tidspunktet. Kostnadene til lokk er av SVRØ grovt estimert til 2,6 milliarder (+/- 40 %).

SVRØ mener det ikke er riktig prioritering av infrasukturmidler, så lenge lokket ikke bidrar til økt fortetting, bare økt andel bolig. Det påpekes også at bygging av lokket er et negativt bidrag til klimaregnskapet (Statens vegvesen, 2013, 2).

I brev fra PBE til SVRØ (06.05.2015) (Plan- og bygningsetaten 2015) ber PBE om å få oversendt rapport til uttalelse («E6 – vurdering av lokk/tunnel ved Furuset») som SVRØ utarbeider på oppdrag fra Oslopakke 3. PBE får til svar at rapporten ikke sendes til PBE for kommentar (Statens vegvesen, 2015).

Rapporten ble gjort tilgjengelig i oversendelse fra SVRØ til PBE i brev 29.06.2015 der det vises til at Oslo Bystyre i høringsuttalelse til handlingsprogrammet til Oslopakke 3 ba Statens vegvesen prioritere lokk på Furuset. Hensikten med mulitetsstudiet «E6 – vurdering av lokk/tunnel ved Furuset» var å finne frem til løsninger som var gjennomførbare og som kunne legges til grunn for videre arbeid med områdereguleringen.

Etter offentlig ettersyn engasjerte SVRØ konsulent. Rapporten som ble utarbeidet konkluderer med at i forhold til måloppnåelse for Oslopakke 3, er effektene av et lokk små sett i forhold til kostnadene på lokket.

Rapporten sier også at i forhold til målene i områdereguleringen har lokket en viss måloppnåelse mht. økt antall boliger og bedre lokalmiljø (støy/luft). SVRØ påpeker videre at lokk/tunnel gir et mer sårbart regionalt og nasjonalt veisystem. Det oppsummeres med at SVRØ anbefaler at det vurderes alternative tiltak til lokk for å skjerme eksisterende og fremtidige boliger for støy. Dette kan være langsgående næringsbebyggelse i kombinasjon med støyskjermings tiltak (Statens vegvesen 2015).

PBEs utredninger peker på at et lokk vil gi et betydelig økt boligpotensiale og miljøgevinst mht. luft og støy, samtidig som lokket gir nye friområder og økt tilgang til Østmarka. Etter offentlig ettersyn har PBE engasjert konsulent til å utrede lokk og lokale trafikkløsninger.

SVRØ har vært invitert inn i dette arbeidet, men PBE påpeker at det dessverre har vært begrenset deltakelse fra SVRØ i prosjektet. PBE skriver videre i brevet;

På bakgrunn av vedlagte konsulentrapport om lokk/ tunnel, har PBE utarbeidet et relativt detaljert konsept for det statlige og lokale veisystemet i og i tilknytning til Furuset sentrum. Hensikten er å sannsynliggjøre til tilstrekkelig nivå at et langt lokk er gjennomførbart. Plan- og bygningsetaten ønsker med dette grunnlaget å sikre at områdereguleringen gir areal og muligheter for senere detaljregulering av et langt lokk. Forslaget gir også mulighet for utvikling av et kortere lokk om det skulle vise seg mer hensiktsmessig (Plan- og bygningsetaten, 2014).

PBE foreslo videre konkrete løsninger for lokk/ tunnel, ramper kjøremønster for å løse innsigelsen og viste til rapport utarbeidet av Asplan Viak datert 04.04.2014.

SVRØ opprettholder sin innsigelse i brev av 22.10.2014 inntil tunnelen er tatt ut av planforslaget eller Vegdirektoratet har godkjent fravik fra vegnormalene og sikkerhetsgodkjent tunnel. Løsninger og detaljering er ikke tilstrekkelig til at SVRØ kan trekke sin innsigelse (Statens vegvesen, 2014).

Med tanke på PBEs mål om at målprioriteringen skal bidra til prosjektet om byutvikling med flere boliger, er SVRØs argument om bygging av næringsbebyggelse som støyskjermingsiltak konfliktende med PBEs mål.

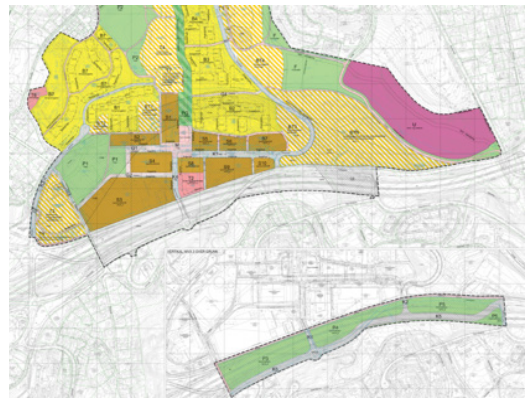


Fig 97 Plankart til off. ettersyn der det foreslås lokk over E6. (Plan- og bygningsetaten, 2010)

Planforslaget med lokk ble behandlet i Bystyret 16.11.2016 som vedtok områdereguleringen med lokk. Som følge av SVRØs innsigelse ble de deler av områdereguleringen som gjaldt lokket sendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig behandling. De øvrige deler av områdereguleringen ble egengodkjent av bystyret 16.11.2016 (Oslo Bystyre, 2016).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjente områderegulering for Furuset og ble vedtatt 16. november 2016, men tilføyde at lokkets lengde og tekniske forhold må avklares i kommende detaljregulering. Med dette vedtaket åpnet departementet opp for at SVRØ kan påklage utforming av lokket i en evt. fremtidig detaljregulering for lokket (Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement, 2017).

Konsekvenser av vedtatt områderegulering

Områdeplanen stiller krav om at det i områdene nærmest E6 ikke kan etableres boliger før lokket er etablert. SVRØ bygger sin agumentasjon mot et lokk på at man i stedet for å bygge boliger langs E6, så kan det heller etableres næringsbyggelse som støyskjermingstiltak for boligfelt bak. SVRØ forklarer også at ettersom et lokk bare gir økt areal til bolig, mener SVRØ at en så stor infrastrukturkostnad ikke kan forklare, når samme areal kan bygges ved å etablere en støyskjermng med næring. Dette er knyttet opp mot en kost-nytte-vurdering. På bakgrunn av denne argumentasjonen, kan man tolke at SVRØ mener lokk ikke nødvendig for å drive byutvikling på Furuset.

Resultatet av en vedtatt områderegulering der store deler av planen er avhengig av bevilgninger til lokk, og selv om områdereguleringen er vedtatt, er det urikkerhet knyttet til om et lokk er gjennomførbart.

Dette er knyttet til at man kan anse at et mulig utfall ved en endelig kost-nytte-vurdering av lokket i forbindelse med detaljregulering, kan tilsi at lokket ikke bør bygges.

Etter at områdereguleringsplanen ble vedtatt har hverken Oslo kommune eller Statens vegvesen tatt initiativ til detaljregulering av lokket.

En av de største byutviklingstomtene innenfor områdereguleringen, Karihaugveien 22, ligger i planens randzone, ut mot Karihaugveien/E6. Tomten er på med dette støyuksatt. Grunneier har fremmet forslag til detaljregulering der hovedformålet er bolig. Boligenes bebyggelsesstruktur mot Karihaugveien/E6 er formet som en støyskjerm, men det må etableres avbøtende støytiltak på fasade mot E6 så lenge lokket ikke er bygd. SVRØ fremmet innsigelse til forslaget da de ikke aksepterer avbøtende støytiltak på fasade.

Innsigelsen er pr. mai 2019 er ikke løst. Dersom SVRØ ikke trekker sin innsigelse, vil det ikke skje byutvikling/boligutvikling i denne delen av Furusetplanen før det bevilges penger til lokk over E6 (Plan- og bygningsetaten, 2018).

Dette illustrerer hvordan en vedtatt plan med innsigelse, hvor målprioriteringene til aktører spriker, har konsekvenser for resultatet etter et vedtak. Ved eksempelet på at målkonflikten etter et vedtak er eksisterende også etter et vedtak, kan en avklaring av detaljering og finansiering av lokk vært noe utviklingen på Skøyen hadde vært tjent med.

Effektmålene er de samme på Skøyen som på Furuset, med en måloppnåelse med byutvikling med økt antall boliger og mindre støy- og luftforurensning. Dette er argumenter som kommunen også bygger målprioriteringen om tunnel på, slik at man kan oppnå prosjekt målet i planen.

På Furuset, som i mulighetsstudiet til SVRØ på Skøyen, konkluderte SVRØ med at ulempene med tunnel veide tyngre enn fordelene.

Ettersom områdereguleringsplanen som forkart har kommet lengre enn prosessen på Skøyen, med vedtak i bystyret med vedtak med tunnel, og hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor planen ble vedtatt uten E6, gir saken et bilde på hvordan målkonflikter i planlegging Norge blir håndtert gjennom vedtak. Som følge av SVRØs innsigelse ble de deler av områdereguleringen som gjaldt lokket sendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig behandling. De øvrige deler av områdereguleringen ble egengodkjent av bystyret 16.11.2016 (Oslo Bystyre, 2016).

Saken viser også hvordan aktørene vurderer grad av måloppnåelse, når komunen ønsker å oppnå boligutvikling, mens SVRØ har et annet perspektiv på måloppnåelse, når de stiller spørsmål om man får bygd mer areal ved å bygge lokk, i et kost-nytte-perspektiv.

7.3 OPPSUMMERING

HVA TAR VI MED OSS VIDERE?



MÅLFORMULERING



SAMHANDLING



PROSESS

- Prosjektet på Carl Berner illustrerer viktigheten i en felles målformulering. En målformulering som grunnlag i prosessen kan være avgjørende for resultatet
- Det ble skilt mellom mål på ulike nivåer for å bedre kommunisere målene
- PBE og SVRØ hadde på Furuset ulike målprioriteringer om lokk på Furuset. Målkonflikten har konsekvenser for gjennomføringen etter vedtak

- Gjennom samhandling om målformulering i prosessen kan man oppnå en god prosess og et godt resultat. Prosjektet på Carl Berners plass er et eksempel på det

- Carl Berners plass illustrerer hvordan målformuleringen gjorde samhandlingen i prosessen lettere. Målformuleringen bidro til konflikthåndteringen i prosessen
- Områderegeringsprosessen på Furuset består av de samme utfordringene i prosessen som på Skøyen



8

UNDER JERNBANEN

ANALYSE

- 9.1 FORSKNINGSSPØRSMÅL 1
- 9.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL 2
- 9.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL 3
- 9.4 DELSPØRSMÅL 1

8

FORSKNINGSSPØRSMÅL 1-3

1. Hva er målene til PBE og SVV i områdereguleringsplanen på Skøyen tilknyttet løsningen av E18 og hvilken sammenheng har de med føringer?
2. Hvordan har samhandlingen mellom PBE og SVRØ vært i prosessen?
3. Hvilke faktorer har påvirket samhandlingen, og hvordan har de bidratt til konflikt?

DELMÅL 1:

1. Hvordan kan samhandling bidra til bedre prosess på Skøyen?

8.1 FORSKNINGSSPØRSMÅL 1



Hva er målene til PBE og SVV i område-reguleringsplanen på Skøyen tilknyttet løsningen av E18 og hvilken sammenheng har de med politiske og faglige føringer?

For å kunne svare på oppgavens hovedmål er vi avhengig av å identifisere målene til de to hovedaktørene knyttet til planprosessen på Skøyen. Forskningsspørsmål 1 kan anses som analysens første steg og danner grunnlag for forskningsspørsmål 2 (kapittel 9.2) og forskningsspørsmål 3 (kapittel 9.3).

Forskningsspørsmål 1 blir besvart deskriptivt, og målene til de to aktørene blir besvart på grunnlag av informasjon hentet fra kapittel 3 "Case Skøyen" og kapittel 6 "Føringer". Det blir dermed relevant å se på mål i planer utarbeidet av Oslo kommune og mål i dokumenter utarbeidet av SVV. Mål gjennom informantintervjuer blir i noen grad behandlet.

Det ble i oppgavens innledning vist til egen målformulering (kapittel 1.5). Dette tar vi med oss videre i analysen. Ved å bruke overordnede mål, prosjektmål, målprioriteringer og effektmål, vil vi lettere kunne skille målene på ulike nivåer. På bakgrunn av dette har vi valgt å bearbeide forskningsspørsmål 1 ved å gjengi hvor målene er hentet fra og vurdere dem ut fra vår egen målformulering. Dette valget er basert på hovedaktørenes ulike posisjoner i planprosessen. På den måten vil gjentakelse av målene til SVV og PBE bli presentert i dette kapittelet ut fra vår egen formulering og det vil bli lettere å sammenligne målene tilknyttet begge aktørene.

PLAN - OG BYGNINGSETATEN

Mål fra PBE blir i analysen hentet fra Oslopakke 3, kommuneplanen for Oslo fra 2015, planprogram for Fornebubanen, Byplangrepet og Områderegulering Skøyen.

OMRÅDEREGULERING SKØYEN

Før planen ble sendt til politisk behandling i 2018, har det vært en lang prosess fram mot å ferdigstille planen. Et overordnet mål om en helhetlig byutvikling på Skøyen startet allerede i arbeidet med Fornebubanen i 2013, med en målprioritering om å utrede E18 mellom Lysaker og se på muligheten for en tunnelloøsning.

PLANPROGRAMMET FOR FORNEBU

Oslo kommune viste gjennom planprogrammet for Fornebu at Skøyen skulle utvikles. Bakgrunnen for dette var at Skøyen er et av flere områder med stasjoner for den framtidige T-banen, samtidig som området er valgt ut som et utviklingsområde i kommuneplan fra 2015. Det blir i planprogrammet for Fornebu også vist til utredning av E18 mellom Lysaker og Filipstad med tilhørende byutvikling. Dette påvirket dermed Skøyen og E18 gjennom området. E18 Vestkorridoren ble i revidert avtale fra Oslopakke 3 vist til som et prioritert investeringsprosjekt. Med hensyn til E18 forbi Skøyen peker samme avtale på at strekningen fra Framnes, fordi Bygdøylokket inngår som et viktig byutviklingsområde. Dette blir det vist til i planprogrammet for Fornebu og kan tolkes som et grunnlag for at også E18 forbi Skøyen er en del av utviklingen av Fornebubanen.

MULIGHETSSTUDIENE

På bakgrunn av prosjektmålet til planprogrammet til Fornebubanen om å utvikle T-banens mange stasjoner og tilhørende området, blir det i programmet for parallelloppdraget vist til flere målprioriteringer som er utgangspunkt for mulighetsstudiene. Målprioriteringene med tilknytning til utvikling av Skøyen viser blant annet til et transportsystem med redusert personbiltrafikk, som prioriterer myke trafikanter og hvor byen skal få kontakt med fjorden. Videre vises det til en utvikling av E18 med fokus på byutvikling.

Det ble i programmet vist til en utvikling av E18 som bør skje i form av en tunnel eller kulvert. På denne måten ble det i 2013 lagt rammer for mulighetsstudiene, hvor utformingen av E18 på strekningen mellom Lysaker og Filipstad ble gitt en tunnel- eller kulvertløsning. To av mulighetsstudiene viste en løsning for E18 som boulevard mens et studie viste til E18 som kostnadseffektiv tunnel.

Mulighetsstudiene viste kun mulige løsninger om hvordan E18 forbi Skøyen kunne utvikles. Samtidig kan man si at på bakgrunn av programmets målprioritering med E18 i tunnel eller kulvert, prioritering av kollektivtransport, sykling og gåing samt en kobling mellom by og fjord, så legger planprogrammet for Fornebu, som juridisk dokument, rammer for en ønsket utvikling av E18 forbi Skøyen, under bakken.

BYPLANGREPET

En målprioritering om E18 i tunnel mellom Lysaker og Filipstad i planprogrammet for Fornebu, ble videreført i Byplangrepet. Grepet skulle inneholde overordnede planpremisser og fungere som et "midlertidig" planverktøy i første fase i arbeidet med områdereguleringen på Skøyen. Grepet var dermed første fase tilknyttet et prosjektmål om å oppnå en helhetlig og fremtidig utvikling i Skøyen-området.

Informanten som tidligere var ansatt i PBE, forteller at det er mye som skjer i Oslo. Området står overfor et utbyggingspress og man hadde en gjeldende plan som nærmest var utdatert og som man dermed ikke kunne saksbehandle etter. Spørsmålet ble dermed hvordan man skal behandle saker som ventet på behandling. Det ble dermed valgt å utarbeide et byplangrep, enn å velge "midlertidig påbud mot tiltak" til en områderegulering ble utarbeidet. På den måten hadde man på den tiden et utgangspunkt for behandling av saker som kom inn.

Byplangrepet var, som før nevnt, en bestilling fra byrådsavdeling for byutvikling og var en plan uten juridisk forankring. Det ble i løpet av prosessen holdt workshops og informasjonsmøter med grunneiere, bydeler og statlige etater.

Det ble i planen vist til grepets ambisjoner for utvikling av Skøyen-området som en flerfunksjonell 24-timers by, med knutepunktutvikling, gode forbindelser, blå-grønne strukturer, attraktive torg og møteplasser, tilgjengelig bruk av andre nærliggende områder, redisert personbiltrafikk med fokus på kollektiv, sykling og gåing

samt å oppnå en kontakt med fjorden. Dette er noe vi anser som grepets målprioriteringer for å kunne oppnå Oslo kommunes prosjektmål for Skøyen-utviklingen. For å nå disse målprioriteringene (ambisjonene) ble det vist til andre målprioriteringer som må ligge til grunn. En av målprioriteringene var å legge E18 under bakken som var en videreføring fra planprogrammet for Fornebubanen.

Ved å innfri målprioriteringen knyttet til E18 under bakken ville veien som barriere reduseres, det vil bli bedre kontakt mellom by og fjord og ha en positiv innvirkning for struktur og offentlig rom. Samtidig kan man si at ved å legge E18 under bakken vil dette samtidig ha en positiv innvirkning på det totale transportsystemet. Gjennomgangstrafikken skulle gå utenom Skøyen og kollektivtransport, sykkel og gange skulle fremmes og prioriteres.

I intervjuet med den tidligere ansatte i PBE, forteller informanten at uavhengig av byplangrepet og grepets overordnede planpremisser, måtte man når man kom til detaljnivå ta vurderinger, se på ulike strukturer i samspill og jobbe ut ifra et langsiktig perspektiv. Informanten fortalte at man måtte se på hvordan man ønsket at sluttresultatet skulle bli. Man måtte starte i detaljene og dermed se hvordan planen skulle utvikles.

Informanten forteller at et eksempel på det var å se på hvordan man ikke skulle hindre at E18 kom under bakken på et senere tidspunkt, men samtidig ikke være helt avhengig av å gjennomføre et enkelt tiltak, som E18.

På bakgrunn av Planprogrammet på Fornebu, med spesielt fokus på byplangrepet, ble områdereguleringen utarbeidet. Rammer for utvikling, vist til i byplangrepet, ble dermed gjenstand for justeringer og endringer når områdereguleringen skulle utarbeides.

OMRÅDEREGULERINGENS MÅLPRIORITERINGER

Med rammene for målprioriteringer fra byplangrepet som utgangspunkt, ble områdereguleringen utarbeidet. Ifølge PBE var de viktigste målprioriteringene i planen blant annet å styrke kollektivknutepunktet, Hoffselva-allmenningen, forbindelser på Skøyen, knytte fjorden til folket, forlengelse av havnepromenaden som gir en forbindelse mellom øst og vest, oppnå gode møteplasser, øke antall boliger samtidig som Skøyen skulle være et velfungerende bydelsentrum. Planen skulle gi rammer for en helhetlig utvikling over tid.

Kobling mellom Skøyen og fjorden, gode forbindelser, trafikken som ledes vekk og Skøyen som et attraktivt sted å bo og oppholde seg i ble i dialog med PBE trukket frem som deres faglige målprioriteringer. Samtidig fremkommer det i områdereguleringen at et trafikkssystem med fokus på kollektiv, sykling og gåing er viktig for å oppnå en helhetlig utvikling av Skøyen, hvor E18 legges i tunnel. Disse prioriteringene kan sammen tolkes som områdereguleringens viktigste mål.

På denne måten kan PBE sine viktigste målprioritering tydelig knyttes opp mot deres forslag om å legge E18 i tunnel. Ved å gjøre det kan PBEs

andre målprioriteringer med fokus på myke trafikkarter gjennomføres og bidra til at PBE oppnår prosjektmålet om en helhetlig utvikling av Skøyen.

MÅLPRIORITERING KNYTTET TIL UTFORMING AV E18.

PLANFORSLAGETS TO ALTERNATIVE LØSNINGER: VED TO TILNÆRMINGER

På bakgrunn av PBE sitt prosjektmål om utformingen av E18 er det viktig å vise til hvordan dette er presentert og videreført i selve områdereguleringen. Det blir i planen vist til to alternative forslag sett opp mot et nullalternativ som begge viser til dagens eksisterende situasjon. Forskjellen på de ulike alternativene er basert på en utvikling av Hoffsseien, hvorav alternativ 1 (hovedalternativet) viser til en tosidig bebyggelse og alternativ 2 viser til en ensidig bebyggelse i veien. Hovedalternativet fører ifølge PBE til en etablert strøgsgate, som har en positiv påvirkning på knutepunktutviklingen nær stasjonsområdet på Skøyen. Det er med andre ord lite som skiller de to alternativene.

Selv om begge plankartalternativene har E18 i dagen, forklarer områdeplanen en ønsket utforming av E18 som tunnel. Utviklingen i områdereguleringsplanen kaller vi **“fremtidig ønsket utvikling”** og utviklingen i plankartene som **“utvikling basert på juridisk bindende plankart med tilhørende bestemmelser”**.

“Fremtidig ønsket utvikling”

Planens hovedalternativ med dagens E18 liggende i tunnel, blir tydelig illustrert i planen. Ved å velge denne tilnærmingen vil man redusere riksveien som en barriere og åpne opp

for at andre målprioriteringer nevnt over blir ivaretatt. På denne måten vil det ifølge PBE bli enklere å oppnå områdereguleringens overordnede mål om en fremtidig helhetlig byutvikling på Skøyen. Dette er analogt med kommunens prosjektmål.

I den fremtidige ønskede utviklingen er E18 i planen erstattet med en bygate som også vil frigjøre arealer for utbygging, som er en annen målprioritering. På bakgrunn av dagens planstatus med hensyn til utformingsløsning, fremdrift, teknisk- og økonomisk gjennomførbarhet av riksveien, har områdereguleringens to alternative plankart en annen tilnærming. Det fremkommer av områdereguleringsplanen at selv om en av målprioriteringene til PBE er å legge E18 i tunnel, er ikke planforslaget avhengig av en tunnelløsning, men av mindre biltrafikk. Dette gir en glidende overgang til neste tilnærming.

“Utvikling basert på juridisk bindende plankart med tilhørende bestemmelser”

Planens hovedalternativ vises i områdereguleringens plankart med bestemmelser. Plankartene viser en løsning med E18 i eksisterende trase og er løsningen som er gjenstand for politisk behandling. Det betyr at områdereguleringen i utgangspunktet er uavhengig av E18 i tunnel. Samtidig kan man si at ved politisk behandling vil beskrivelsen i områdereguleringen vedrørende “fremtidig ønsket utvikling” bli en del av behandlingen. I planforslaget som ligger til politisk behandling er E18 langt i dagen.

MÅLEFFEKTER AV MÅLPRIORITERING VEDRØRENDE E18 I TUNNEL.

BAKGRUNN FOR TUNNELLØSNING

Beskrivelsen av planforslaget forklarer at E18 legges i tunnel, og plankartet viser E18 i dagen. Bakgrunn for tunnelløsning vil være argumenter for tilnærmingen rettet mot områdereguleringens “fremtidige ønskede utvikling” i planens hovedalternativ.

I intervjuet med PBE påpeker informantene at de mener de har hatt godt nok kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan området på Skøyen vil se ut om veien legges i tunnel. Det samme gjelder konsekvensene ved at veien ligger i dagen. PBE forteller at ut i fra deres ønske om å oppnå redusert trafikk gjennom Skøyen, må det gjøres noe med veien.

Det er i områdereguleringen vist til konsekvensutredningen ved å legge E18 i tunnel. En tunnelløsning vil blant annet påvirke områdets utvikling og struktur, miljø, transportsystem, fremkommelighet og tilgjengelighet for gående, fremkommelighet for buss og personbiltrafikk, trafikksikkerhet og konsekvenser utenfor planområdet.

Ved å legge E18 i tunnel vil store deler av trafikken ledes vekk. Det vil ha en positiv innvirkning på luftforurensning, lokalklima og støy. Ifølge PBE er veien den største kilden til luftforurensning i området. E18 under bakken vil legge til rette for en kontakt mellom by og fjord, som vil ha en positiv innvirkning for områdets utvikling og struktur, som i større grad enn i dag vil være rettet mot myke trafikanter. Det vil i planområdet gi bedre fremkommelighet og tilgjengelig

het for gående og kollektivtrafikk. Biltrafikken vil i denne sammenheng få dårligere framkommelighet, noe som ifølge områdereguleringen kan aksepteres ettersom en viktig målprioritering er fokus på kollektiv, sykling og gåing.

Ved å legge E18 i tunnel, må omliggende område utenfor vegtraséen være gjenstand for en fullstendig utredning. Samtidig blir det i områdereguleringen gitt uttrykk for at en tunnellsøsing er nødvendig for å oppnå god byutvikling. Trafikksikkerhet vil ikke forværreres i og med at en tunnellsøsing vil bidra til færre personbilulykker.

Ved å legge E18 i tunnel kan det tolkes som at PBE oppnår visse effektmål. Dette er forklart over som forbedret luftforurensning, lokalklima og støy samt bedre framkommelighet og tilgjengelighet for kollektivtrafikk og myke trafikanter.

OPPSUMMERING OVER MÅLENE TIL PBE TILKNYTTET UTVIKLING AV E18:

Mål presentert i føringer som Oslopakke 3, kommuneplanen, planprogram for Fornebubanen, samt Byplangrepet, har lagt grunnlag for mål på ulikt nivå i områdereguleringen på Skøyen. På bakgrunn av nevnte føringer og dialog med PBE har vi kommet fram til følgende mål i områdereguleringsplanen:

Overordnet mål:

En helhetlig utvikling av Oslo.

Prosjektmål:

En helhetlig og fremtidsrettet utvikling av Skøyen. Dette er blant annet på bakgrunn av prosjektmål knyttet til utvikling av Fornebubanen, med tilhørende prosjektområdet deriblant Skøyen, inkludert E18 forbi området.

Målprioritering:

Blant annet kobling mellom by og fjord, gode forbindelser, gode torg og møteplasser, transportsystem med fokus på kollektivtrafikk, sykkel og gange, knutepunktutvikling og E18 lokalisert under bakken.

Effektmål:

Ved å legge E18 i tunnel ledes biltrafikken bort. Man oppnår redusert biltrafikk noe som vil bidra til bedre luftkvalitet og mindre forurensning. Samtidig vil det bedre framkommelighet og tilgjengelighet for kollektivtrafikk, sykling og gåing.

STATENS VEGVESEN

Mål fra SVRØ blir i analysen hentet fra Oslopakke 3, KVV Oslo-navet, NTP og Strategi- utbedring av E18 Framnes-Lysaker.

MULIGHETSSTUDIE OG STRATEGI:

SVV utarbeidet i 2016 en strategi basert på en mulighetsstudie. Hensikten med mulighetsstudien var å avklare enkelte prinsipløsninger for hvordan E18 skulle utformes på strekningen mellom Framnes og Lysaker. Mulighetsstudiet var ifølge informanten, tidligere ansatt i SVRØ, en uavhengig studie om hvordan veien skulle utformes.

Det ble i mulighetsstudien vist til prinsipløsninger som tok utgangspunkt i ulike hensyn. Hensyn knyttet til utforming av E18 i tunnel, utforming av E18 med tiltak som broer eller lokk, en standard for E18 for avlastet veg i dag-sone og en standard for alle trafikantgrupper i E18-korridoren. Strategien "Utbedring av E18 fra Framnes-Lysaker" inneholdt den endelige, faglig anbefaling om hvordan E18 på strekningen skulle utformes. I denne strategien ga SVRØ en anbefaling om at E18 burde beholdes i dagen.

Vi tolket informantene fra SVRØ dithen at anbefalingen om utforming av E18 ble en prinsipiell sak for etaten. Dette begrunnes i at tunnelproblematikken er krevende, E18 på Skøyen er et komplekst veisystem og skulle det skje hendelser i tunnelen er det behov for en avlastningsveier, eller beredskapsvei. Videre tolkning tilsa at tunnelløsninger også er svært dyrt, da en

tunnel vil koste ti ganger så mye som en vei etablert på bakkeplan. Andre momenter blir også avgjørende i SVRØ sin anbefaling, som at tunneler er svært dyrt å drifte, de har behov for oppgradering, samtidig som det stadig kommer nye krav til komponenter og forurensing.

Informantene påpekte at man ikke kan se på valg av en tunnelløsning på Skøyen isolert, knyttet opp mot utviklingen av E18 vestkorridoren. Det kom fram at det samtidig er en grense for hvor lang en tunnel kan være av sikkerhetsmessige grunner.

Anbefaling knyttet til E18 i dagen er også begrunnet ut ifra det faktum at SVRØ ikke ønsker å utsette området for store infrastrukturtiltak, som vil utsette området for negative miljøkonsekvenser. Samtidig vil tunnelmunnninger være gjenstand for stor mengde støy og luftforurensing.

TRANSPORTPOLITIKK: OVERORDNEDE MÅL

Som vist til i kunnskapsgrunnlag, jfr. kapittel 4, er de overordnede målene som SVRØ er satt til å ivareta formulert i tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet. Departementet legger til grunn et transportsystem som er sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet for å dekke samfunnets behov for transport, samt regional utvikling (*Samferdselsdepartementet, 2011*).

Strategien baserer seg på føringer som NTP, KVV-Oslo navet og Oslopakke 3. De tre føringene har fokus på nullutslipp, hvor all vekst i persontransport skal tas med kollektivtransport,

sykling og gåing. Dette er norsk transportpolitikk og kan knyttes opp mot tildelingsbrevet fra samferdsdepartementet.

NTP ønsker et transportsystem som kan knyttes opp mot verdiskapning, sikkerhet og et lavutslippssamfunn (NTP, 2017). Dialog med informanter fra SVRØ ble tolket dithen at NTP er utgangspunkt for all prioritering som vegetaten gjør på veinettet og at et overordnet mål om nullvekst er utgangspunkt for det som blir gjort i Oslopakke 3. Oslopakke 3 viser til hvilket planer som skal prioriteres i utviklingen av transportsystemet i Oslo (Oslopakke 3, 2016-2017). I dialog med SVRØ tolket vi at nullveksten kun tar for seg personbiltrafikken og ikke næringstrafikken og at dette kan være utfordrende. KVVU-Oslo navet viser til blant annet til knutepunktutvikling er et viktig hovedmål.

Dialogen med SVRØ ble videre tolket slik at hoveddilemmaet på Skøyen kan knyttes opp mot ønske om å samkjøre transportsystemet med fotgjengere og syklistene, slik at tilgjengeligheten blir god. Oslo kommune ønsker minst mulig trafikk, noe som også er et politisk ønske. Det tolkes videre at det utvikles bydeler og utformes veinett som forutsetter at en vesentlig mengde trafikk forsvinner i framtidens Oslo. Dette er en positiv utvikling som alle ønsker, og noe SVRØ mener er et positivt mål.

Informantene påpeker imidlertid, at denne forutsetningen også kan føre til at veinettet får dårligere framkommelighet. De forteller videre at man dermed ikke kan bygge kapasitet for den type etterspørselen, men heller for fremkom

melighet. Dette påpeker de er et dilemma i vegtransportpolitikken.

PBE forteller at at det som kom fram var at SVV ikke var for tunnelloøsning fordi det var kapasitetskrevene på bakkenivå, siden de måtte forholde seg til EU-krav. De påpeker at man i Oslo ikke ønsker å tilrettelegge for stor bilkapasitet, for jo mer man øker kapasiteten, jo mer biler "pøser man gjennom". PBE ønsker med det å utfordre, ettersom man ikke ønsker å øke bilkapasiteten i Oslo.

Man kan tolke SVRØ slik at etatens ønske tilknyttet E18 i dagen er basert på overordnede mål hentet fra NTP og føringsmål. Dette tar blant ordet for et transportsystem som er sikkert, tilgjengelige og framkommelig. Det er et fokus på ønske om et nullutslippssamfunn, hvor all personbiltrafikk overføres til kollektivtransport, sykling og gåing og med en knutepunktutvikling hvor næringstransporten må hensynstas.

TILTAK FOR UTFORMING /MÅLPRIORITERINGER :

Dialogen med SVRØ kan tolkes slik at de mente den beste måten å forvalte veinettet på er å forbedre veiene. Som etat er de klar over at det ligger et behov for å gjøre noe med E18 strekningen Framnes-Lysaker. De er enige i problematikken knyttet opp mot E18 som en dominerende vei og barriere mot sjøen og påpeker at de er omforent om en ønsket endring internt i etaten.

SVV sitt alternativ knyttet til utforming av E18 er basert på næringsbebyggelse som en skjerm mot veien, og kan kombineres med attraktive

forbindelser (*Statens vegvesen, 2016*). Ifølge SVRØ blir det i strategien konkludert med tiltak som bør utarbeides for å bedre veiens utforming. Eksempler på dette er blant annet redusert hastighet på veien, å beholde dagens kapasitet, oppnå løsning for kollektivfelt, oppgradere sykkelekspressveg og utarbeide bedre underganger eller overganger, som kryssninger, for å redusere E18 som barriere.

OPPSUMMERING OVER MÅLENE TIL SVV TILKNYTTET UTVIKLING AV E18

Målene til SVRØ er i denne oppgaven hentet fra overordnede politiske føringer som blant annet kommuneplanen for Oslopakke 3, KVV Oslo-navet og NTP. Målene kan differensieres som følger:

Overordnet mål:

Et transportsystem som fremmer verdiskapning, er sikkert og bidrar positivt til et lavutslippssamfunn, med fokus på kollektiv, sykling og gåing, samt knutepunktutvikling.

Prosjekt mål:

E18 strekningen forbi Skøyen er ikke prioritert som investeringsprosjekt i Oslopakke 3, og har derav heller ikke økonomisk støtte i NTP. SVRØ har dermed ikke E18 strekningen forbi Skøyen som et prioritert prosjekt. Samtidig vises det i mulighetsstudiet at strekningen mellom Framnes og Lysaker skal være sikkert, miljøvennlig, tilgjengelig og effektivt. Dette kan kategoriseres som et indirekte prosjektmål, men er ment for hele strekningen, også fordi Skøyen. Det blir i analysen lagt vekt på at SVRØ i utgangspunktet ikke har noe prosjektmål i tilknytning til planprosessen på Skøyen.

Målprioritering:

For å få til det indirekte prosjektmålet på strekningen, har SVRØ utarbeidet tiltak på strekningen som er redusert hastighet på vei, beholde dagens kapasitet, løsning for kollektivtrafikk, oppgradere sykkelekspressvei, utarbeide gode under- og overganger for å redusere E18 som barriere, legge til rette for tilgjengelig og fremkommelighet for næringstrafikken.

Effekt mål:

Ved å beholde E18 i dagen og kan man unngå tunnelmunninger som vil være gjenstand for forurensning og støy. Samtidig vil et infrastrukturtiltak kreve mye areal og dermed påvirke miljøet negativt. Det vil også være økonomisk kostbart.

KONKLUSJON OG OVERGANG TIL FORSKNINGSPØRSMÅL 2:

Ved å presentere aktørenes mål på et overordnet nivå, prosjektnivå, prioritert nivå og effekten av dette, kan man tydelig se ulikheter. Man kan si at målene er ulike på bakgrunn av aktørenes overordnede mål.

Overordnet mål:

SVRØ sitt overordnede mål er dannet på grunnlag av norsk transportpolitikk, som blant annet er nedfelt i NTP, Oslopakke 3 og KVV-Oslo navet. Det er i denne transportpolitikken blant annet lagt vekt på et transportsystem som er sikkert, tilgjengelig, framkommelig, sikkert, miljøvennlig, universell utformet, hvor all personbiltrafikk skal overføres til kollektiv, sykkel og gange. Dette er basert på SVV sin rolle med sektormyndighet på vei.

PBE sine overordnede mål bygger på en helhetlig utvikling av Oslo. Det blir i denne sammenheng et overordnet mål som i større grad inneholder flere momenter og hensyn. Dette er basert på PBE sin rolle som planmyndighet.

Prosjekt mål:

Man kan si at de overordnede målene til aktørene påvirker målene på et mer lokalt nivå. Med tanke på at PBE som planmyndighet ønsket å utvikle Skøyen, vil dette naturlig bli et prosjekt mål. Skøyen er ikke et statlig prioritert transportprosjekt. Dette fører til at SVV ikke har Skøyen som et prioritert prosjekt og dermed ikke har midler.

Målprioritering:

PBE har tydelige målprioriteringen i planprosessen på Skøyen. De ønsker blant annet en kobling mellom by og fjord, gode forbindelser, gode torg og møteplasser, transportsystem med fokus på kollektivtrafikk, sykkel og gange, knutepunktutvikling og E18 under bakken.

Det kan tolkes slik at for å få til en helhetlig utvikling av Skøyen og oppnå prioriterte mål, må målet om E18 lokalisert under bakken realiseres. SVRØ har gjennom sin Strategi utarbeidet tiltak basert på anbefalt utforming av E18. Disse sier noe om hva som kan gjøres med dagens E18 for å bedre dagens situasjonen. Dette er ikke noe man kan se på som klare målprioriteringer, men kan i denne sammenheng tolkes om det. Målene er redusert hastighet på vei, beholde dagens kapasitet, løsning for kollektivtrafikk, oppgradere sykkelekspressvei, utarbeide gode under og overganger for å redusere E18 som barriere, legge til rette for tilgjengelig og framkommelighet for næringstrafikken.

Man kan på denne måten si at en av målprioriteringene til PBE er å lokalisere E18 under bakken. SVRØ har utarbeidet tiltak som i større grad viser til hvordan man kan gjøre dagens situasjon bedre uten å lokalisere E18 under bakken. Dette kan tolkes som målprioriteringer etter oppgavens måldefinering. Målene er på dette nivået konflikterende.

Effekt mål:

Det kommer fram ved innhentet data at PBE mener at ved å legge E18 under bakken og lede bort biltrafikken vil dette føre til bedret luftkvalitet og forurensing, samtidig som det vil bli en utvikling tilrettelagt for myke trafikanter.

SVRØ på sin side visert til at tunnelmunninger er gjenstand for mye forurensning og støy, samtidig som en tunnel vil kreve store arealer og ha negativ påvirkning på miljøet. Aktørene ønsker å oppnå samme effekt, basert på to ulike alternative utformingsløsninger for E18.

Det samme kan man si om aktørenes overordnede mål. PBE påpeker at SVRØ og PBE har felles overordnet mål om at nullveksten i persontransport skal tas med gåing, sykling og kollektivtransport, men Oslo med sittende byråd har i tillegg mål om sterk reduksjon av biltrafikk.

Det blir gitt uttrykk for at begge aktørene ønsker å legge til rette for nullutslipp. Det blir for PBE lagt vekt på at utvikling skal skje på myke trafikanters premisser og at man i større grad kan tilrettelegge for dette ved å legge E18 under bakken. Det blir i NTP også lagt vekt på nullutslipp, med fokus på kollektivtransport, sykling og gåing jf. NTP i kapittel om mobilitet. Men dette gjelder ikke næringstransporten som skal prioriteres. Dette representerer en utfordringer knyttet til kollektivtransport og myke trafikanter.

På bakgrunn av målsetninger, ønsker vi å se på hvordan dette har komme til uttrykk i samhandlingen mellom aktørene. Dette fører oss til forskningsspørsmål 2, om hvordan den egentlige samhandlingen mellom PBE og SVRØ har vært i planprosessen på Skøyen.

"Man kan på denne måten si at en av målprioriteringene til PBE er å lokalisere E18 under bakken. SVRØ har utarbeidet tiltak som i større grad viser til hvordan man kan gjøre dagens situasjon bedre uten å lokalisere E18 under bakken. Dette kan tolkes som en målkonflikt."

8.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL 2



Hvordan har samhandlingen mellom PBE og SVRØ vært i prosessen?

INNLEDNING

For å svare på målet om å identifisere faktorer som har påvirket samhandlingen i prosessen med målkonflikten mellom PBE og SVRØ tilknyttet løsningen av E18, er det vesentlig å se på hvordan samhandlingen i prosessen har vært. For å kartlegge samhandlingen mellom aktørene blir funn fra intervjuer og saksinnsyn og besvarelsen av forskningsspørsmål 1 analysert. Det blir kartlagt hvilke samhandlingsarenaer partene har operert med, hvordan samhandlingen har vært koordinert, og hvordan aktørene har opplevd samhandlingen. Dette forskningsspørsmålet blir besvart på en deskriptiv måte og danner grunnlaget for forskningsspørsmål 3.

DEFINISJON AV SAMHANDLING

Besvarelsen vil bli inndelt i samhandlingsformene formell- og uformell samhandling og vil ha grunnlag i definisjonen av samhandling, som beskrevet i kunnskapsgrunnlagskapitlet. Definisjonen er basert på Store Norske Leksikons definisjon av begrepet; Samhandling, eller interaksjon, er en betegnelse på samspillet mellom to eller flere aktører, og er vanligvis knyttet til en eller annen form for direkte kommunikasjon. Denne kommunikasjonen kan også være basert på bruk av ulike kommunikasjonsformer. Definisjonen forklarer at samhandling forutsetter en viss grad av gjensidighet, altså at partene oppfatter seg som faktiske deltakere, men kan også innebære konflikt. Det er knyttet

flere synonymer med tilnærmet lik definisjon som samhandling som for eksempel "samarbeid" (Tjora & Noack, 2018).

GENERELT OM HVORDAN SAMHANDLINGEN HAR VÆRT

En analyse av intervjuene som en helhet er at det eksisterte en enighet om at samhandling i planprosesser er noe man skal tilstrebe for å oppnå et godt resultat i byutviklingsprosesser. Selv om informantene så på samhandling med andre aktører i planprosesser som avgjørende, kommer det frem i intervjuene at informantene har ulike oppfatninger av hvordan samhandlingen i prosessen med områderegeringsplanen har vært og hvordan den burde ha vært. Både informantene fra PBE og SVRØ mener at det burde eksistert mer samhandling i planprosessen, men basert på ulike grunner. Det kommer også frem hvilke faktorer som påvirket hvordan samhandlingen har vært mellom aktørene og hva som hadde vært utfordrende i samhandlingsprosessen.

Vi vil under se på hvilke momenter som kan forklare hvordan samhandlingen i prosessen har vært. Først vil vi kartlegge hvilke tiltak som har blitt gjennomført i forbindelse med samhandling, deretter vil vi se hvordan disse har fungert.

Uformell samhandling er basert på data hentet fra intervjuene, mens formell samhandling er hentet fra saksinnsyn til Oslo kommune. PBE og SVRØ vil i uformell og formell samhandling bli tillagt ulik vekt ut fra tilgjengelige data.

UFORMELL SAMHANDLING

SAMHANDLING VIA GRUPPER: EKSTERNE ARBEIDSGRUPPER, MINDRE ARBEIDSGRUPPER OG GRUPPER PÅ DIREKTØRNIVÅ:

En samhandlingsform som trekkes frem av informantene er ekstern arbeidsgruppe, også kalt koordineringsgruppe. Eksterne arbeidsgrupper kan beregnes som en uformell samhandlingsform da den ikke er lovpålagt. Eksterne arbeidsgrupper foregår på både saksbehandler-, og på direktørnivå.

Svarene fra informantene viser at det er ulike synspunkter på graden av samhandling, og hvordan samhandlingsformen har fungert. Man kan tydelig se et skille med hensyn til svarene som knyttes opp mot aktørens roller; PBE med fokus på helhetlig byutvikling og SVRØ med fokus på transportsystem. Dermed vil PBE sin opplevelse tilknyttet samhandling i planprosessen i større grad være rettet mot en prosess knyttet til flere aktører og interesser, mens SVRØ i større grad har en oppfatning av samhandlingen ut i fra deres særinteresser.

PBE:

Ifølge PBE er prosjektet organisert slik at det er etablert arbeidsgrupper og koordineringsgrupper og at det på et øvre nivå finnes arenaer enten i forbindelse med eller på tvers av prosjekter hvor direktørnivået er representert. Informantene var ikke en del av disse møtene. Møtene på overordnet nivå fungerer på mange måter som et regionalt planforum.

PBE mener dette fungerte greit, men det var en diskusjon om det skulle etableres et spesifikt regionalt planforum i Oslo.

Ifølge PBE er eksterne arbeidsgruppene og koordineringsgruppene arenaer hvor man deler informasjon og utveksler erfaring. I disse gruppene er blant annet Bane NOR, SVV, kommunale aktører, bydel Ullern og Frogner representert. Ifølge PBE har medvirkning mellom sentrale offentlige aktører fungert greit og etaten har sett seg fornøyd med arbeidsgruppene som verktøy. De mener det har vært et god nok plattform for kommunikasjon og samhandling, men det vil samtidig kunne bli vanskelig å komme fram til gode løsninger med mange aktører involvert. Dette er på bakgrunn av stor grad av informasjonsutveksling. Ettersom det til tider har vært mange på møter, har de blitt opprettet mindre arbeidsgrupper ved behov.

På bakgrunn av eksterne arbeidsgrupper med mange involverte aktører og stor grad av informasjonsutveksling kan mindre arbeidsgrupper tolkes som et verktøy som ble brukt for å samhandle om problemstillinger på et mer detaljert nivå.

Ifølge PBE, har PBE og SVRØ operert med arbeidsgrupper og koordineringsgrupper på saksbehandlernivå og direktørnivå. PBE forteller at SVRØ i disse møtene sto på sitt om at de ikke ønsket tunnelloøsning da de manglet finansiering. PBE forteller at det dermed ville vært vanskelig så lenge SVRØ ikke hadde midler til å utrede mulighetene for en ny E18-løsning. PBE hadde hatt mulighet til å utrede veien selv, men det ville

vært svært tid- og ressurskrevende. Ifølge PBE ville det vært lite sannsynlig at SVRØ ville forholdt seg til deres løsningsforslag ettersom det i utgangspunktet er SVRØ sin oppgave. Dette førte til at problemstillingen tilknyttet E18 ble løftet til politisk behandling for deres vurdering.

Vi tolker at PBE selv mener etatens samhandlingsarena eksterne arbeidsgrupper, mindre eksterne arbeidsgrupper og grupper på direktørnivå, har fungerte greit. Samtidig tolker vi det slik at PBE mener det kan være mange på slike møter, noe som kan være utfordrende, men at de løser det ved bruka va mindre grupper. Bruk av planforum som en samhandlingsarena i Oslo kommune ble diskutert. Planforum tilsvarer møter de i dag har på direktørnivå, noe de mener fungerte greit. Ifølge PBE hadde de to aktørene (SVRØ og PBE) en god dialog i startfasen av planprosessen. PBE påpeker at det ikke var så lett å få til en god dialog og videre samarbeid med SVRØ når de ikke har hatt E18 som prosjekt og forklarer dette med at de mistet både midler og ressurspersoner. I møte med SVRØ opplevde PBE at SVRØ sto på sitt om en ønsket tunnelloøsning, og det ble en vanskelig problemstilling for PBE så lenge SVRØ ikke hadde nødvendige midler.

Det er noe uklart når i prosessen møtene i de eksterne arbeidsgruppene og koordineringsgruppene ble avholdt og hvor mange som ble avholdt. Basert på intervjuene kan man tolke at det ble avholdt et møte i starten av planprosessen hvor alle relevante offentlige aktører ble invitert samlet. Deretter kan man tolke at mindre arbeidsgrupper ble avholdt spredt utover plan-

prosessen ved behov og at gruppemøter på direktørnivå ble avholdt ved behov for endelig avklaring. Det kan tolkes som at PBE hadde enkelte møter med SVRØ knyttet til problemstillingen om E18, men at SVRØ dermed var klar på hva de ønsket i alle møtene.

SVRØ:

I dialogen med SVRØ tolket vi det slik at de er godt kjent med at PBE bruker eksterne arbeidsgrupper i prosjekter. Etaten mener disse gruppene ligner på orienteringsarenaene på ledernivå og på saksbehandlernivå. Sett fra etatens side er dette en arena brukt med hensikt for å orientere framfor det å kunne oppnå en omforent enighet. Eksterne arbeidsgrupper kan i den sammenheng tolkes som grupper hvor det blir informert framfor en arena hvor uenigheter kan diskuteres.

På bakgrunn av samtale med SVRØ tolket vi at etaten i forkant av møter i den eksterne arbeidsgruppen ikke var informert om PBE sitt valg om tunnelloøsning. De fikk på disse møtene utdelt et plankart der veien var lagt i tunnel. Videre tolker vi at SVRØ mener de hadde et ønske om å bidra i prosessen på et tidlig stadium men opplevde at premissene allerede var lagt før de fikk muligheten til å bidra. Sett fra SVRØ sin side tolker vi at dette kunne minne om planlegging basert på en visjon. En visjon vil i denne sammenheng ikke nødvendigvis være negativ, men det blir nevnt at det er viktig at alle aktuelle aktører blir involvert, samtidig som prosjektet må være gjennomførbart.

Tema vedrørende eksterne arbeidsgrupper ble også nevnt av informanten som var tidligere ansatt i SVRØ og deltager i planprosessen. Ifølge denne informanten var premissene allerede lagt i oppstartsmøtet ved at E18 var lagt under bakken. Muligheten for et godt samarbeid vedrørende en omforent løsning ble dermed avsluttet før den startet. Samtidig var det i disse arbeidsgruppene en klar gjensidig forståelse for at man ønsket ulike løsninger og hva aktørene mente problemet var. Det blir i denne sammenheng også nevnt at SVRØ og PBE i mange år har møttes i prosjekter og i arenaer hvor etatene ønsker å fremme egen interesser. Samhandlingen i Skøyen-prosjektet inngår dermed i en gjentakende historikk.

Ut ifra dialog med SVRØ tolket vi at etaten ikke var fornøyd med at en slik samhandling fant sted under planprosessen på Skøyen. Premissene var allerede satt ved eksternt oppstartsmøte, der etaten mener arenaen i større grad tok for seg informasjonsutveksling framfor et ønske om en omforent løsning. Muligheter for et godt samarbeid ble dermed vanskelig å gjennomføre, som tidligere ansatt i SVRØ forklarte.

På bakgrunn av dialog med SVRØ tolket vi at de mener planforum kunne vært en god arena for samarbeid på et tidligere stadium, der man kan blitt enige om premisser på et overordnet nivå. Med tanke på at Oslo kommune både er fylke og kommune, er ikke Oslo kommune pålagt planforum. Ifølge SVRØ mente departementet at det ikke var noe krav om planforum for Oslo kommune, men at det kunne vært fordelaktig.

Det blir i denne sammenheng vanskelig å tolke hvor mange arbeidsgrupper som ble gjennomført. I dialog med informanten fra SVRØ og informanten tidligere ansatt i SVRØ, tolker vi det slik at premissene (målprioriteringen til PBE vedrørende E18) allerede var satt ved første eksterne arbeidsmøte, også beskrevet av tidligere ansatt i SVRØ som eksternt oppstartsmøte. Vi kan ut i fra det tolke at uavhengig av antall møter var målprioriteringen om tunnel satt ved første eksterne arbeidsmøte, et premiss som dermed kan ha vært gjentakende i de resterende møtene. Ifølge informanten tidligere ansatt hos SVRØ var det i arbeidsgruppen tydelig for aktørene hva problemet var.

Tolkning av samhandling i eksterne arbeidsgrupper.

Man kan si at en viktig del av den uformelle samhandlingen i planprosessen på Skøyen har foregått i eksterne arbeidsgrupper. Forklart over kan man tydelig se to oppfatninger av hvordan samhandlingen har fungert.

Ifølge PBE mener de eksterne arbeidsgruppene og grupper på direktørnivå har fungerer greit. Det er en plattform for utveksling av informasjon og erfaring. Det er mye informasjon, og aktører som det kan være utfordrende å samkjøre, og det kan dermed bli nødvendig med mindre arbeidsgrupper. Det har på PBE sin side vært vanskelig å få til et videre samarbeid ettersom SVRØ mistet ressurser og sto på sitt om tunnel i dagen.

På den andre siden mener SVV at eksterne arbeidsgrupper har fungert mer som en orienteringsarena, men hensikt om å utveksle infor-

fig 101: Gangbru Maritim



masjon fremfor å komme fram til en omforent enighet. Målprioriteringen om å legge E18 i tunnel var på første oppstartsmøte satt av PBE og det ble dermed vanskelig for SVRØ å bidra tidlig i prosessen. På bakgrunn av dette kan man oppfatte at det eksisterer uenighet om formålet med slike møter. Man kan derfor tolke at SVRØ opplever at samhandlingen i de eksterne arbeidsgruppene dermed ikke har vært tilstrekkelig. Uavhengig av samhandling innad i møtene kan man tolke det som at det har vært klart for aktørene hva problemet har vært, som at SVRØ ikke hadde nødvendig midler til prosjekt på Skøyen.

MANGEL PÅ INVOLVERING:

Mangel på involvering kan i denne sammenheng knyttes opp mot delkapitlet om samhandling i arbeidsgrupper.

SVRØ:

Ifølge SVRØ ønsket de å bidra med at kommunen kunne oppnå sine målsetninger og SVRØ som planlegger har forståelse for problemstillingene Oslo kommune ønsker å oppnå. SVRØ mener det var vanskelig å bidra når PBE ikke hadde involvert SVRØ i prosessen. Fra SVRØ sin side virket det som om PBE hadde bestemt seg for valgt alternativ før SVRØ var involvert i prosessen.

Ut i fra SVRØ sitt utsagn om mangel på involvering, kan dette knyttes opp mot ulike mål og interesse. Informantene, tidligere ansatt i SVRØ og PBE, forteller om planarbeidet på Lysaker som en prosess som har gått bedre enn planprosessen på Skøyen. Ifølge informantene var det ulike aktører involvert med interesser som

jernbane, vei og byutvikling. De påpeker at den prosessen i større grad var farget av felles interesser, hvor E18 Vestkorridoren-prosjektet som var planlagt i Bærum kommune, ikke hadde løst hvordan prosjektet skulle møte Oslo. Lysaker var for alle aktørene et viktig knutepunkt, hvor det er viktig at transportformene skulle koordineres, med tilknytning til byutvikling, som fremmes i regionale og nasjonale mål. Det blir konstatert at det ikke var diskusjon om retning. Det var i større grad fokus på hvordan prosjektet skulle gjennomføres. Ifølge tidligere ansatt i PBE var denne prosessen farget av felles interesse blant aktørene og aktørene var avhengig av å få hjelp av hverandre. Lysaker var for alle aktørene et viktig knutepunkt, hvor det var viktig at transportformene skulle koordineres. Det ble på Lysaker brukt en VPOR med fokus på et helhetlig grep, en annen type planform enn områdereguleringen på Skøyen.

TOLKNING AV MANGEL PÅ INVOLVERING:

Det kan tolkes som at mangel på involvering i større grad kan forekomme dersom aktørene har ulike mål og interesser. Vi tolker det slik at SVV oppfatter at det i problemstillingen knyttet til utforming av tunnel har vært manglende involvering fra PBE sin side. Som forklart under forskningsspørsmål 1 er aktørene farget av å ha ulike målprioriteringer på bakgrunn av deres roller, noe som kan være grunnen for at SVRØ opplever at det har vært manglende involvering. Planprosessen på Lysaker blir referert til som en prosess der aktørene hadde samme overordnet mål og interesse om å få til et vellykket knutepunkt.

MULIGHETSSTUDIET

Et mulighetsstudie blir som nevnt innledningsvis forklart under begrepsforklaring og viser til en utredning hvor ideer for, i dette tilfelle et området, blir belyst. Mulighetsstudie vil i denne analysedelen knyttes opp mot mulighetsstudie utarbeidet av SVRØ, som grunnlag for deres strategi. Bakgrunnen for at mulighetsstudien i denne sammenheng blir nevnt som et eksempel på samhandling er basert på et ønske om informasjon som et grunnlag eller utgangspunkt for samhandling.

SVRØ:

I dialog med SVRØ tolket vi at det foregikk et todagers ideseminar i oktober 2014 i forbindelse med arbeidet med mulighetsstudiet for E18 Framnes- Lysaker, hvor det startet som en omforent prosess. På disse møtene ble det gjennomgått alternativer for mulige løsninger av tunnel. Alt fra lange tunneler, korte tunneler, samt løsninger i dagen. Mulighetsstudiet var en utredning som skulle se på mulighetene for tunnel, konsekvenser, og skulle brukes som kunnskapsgrunnlag for hvilket alternativ SVRØ ønsket. Utredning som ble gjort var på bakgrunn av manglende involvering på Skøyen og på Frognerstranda.

Det blir ifølge informanten, tidligere ansatt hos SVRØ, nevnt at hensikten med mulighetsstudien var å utvikle en uavhengig studie om hvordan veien skulle utvikles. Det ble videre fortalt at det var en del andre aktører som ønsket å starte utvikling i området og at mulighetsstudiet dermed var et resultat av at de ønsket å ta stilling til problemstillingen tilknyttet utformingen

strekningen E18 Framnes-Lysaker før de gikk i dialog med andre. E18 forbi Skøyen var dermed en del av dette studiet.

Det var ifølge informanten, tidligere ansatt hos SVRØ et håp om at mulighetsstudien kunne ferdigstilles i forkant av de andre prosessene, men at PBE var raskt ute med deres arbeid og at prosessene dermed møttes. "Prosessene" tolker vi ut i fra informanten som hovedsakelig arbeidet med Byplangrepet. Som man kan se i oppgavens tidslinje ref, kapittel 3, var Byplangrepet og mulighetsstudiet to parallelle prosesser. Byplangrepet ble ferdigstilt i juni 2015 og mulighetsstudie ble ferdigstilt i januar 2016.

Ifølge dialog med SVRØ tolker vi at strategien dermed ble ferdigstilt i september 2016 og den ble utarbeidet uten at det var noe bestilling. Mulighetsstudie inneholdt flere mulige alternativer og vi tolker videre at SVRØ mente PBE plukket ut det alternative fra mulighetsstudiet som inneholdt mest mulig tunnel, nemlig alternativ E5. Dette alternativet var ifølge SVRØ ikke fullstendig utredet med tanke på konsekvenser utenfor planområdet, som eksempelvis Maritim og Frognerstranda.

I dialog med SVRØ tolket vi at det ønskede alternativet til PBE som ligger til grunn for områdereguleringen, en tunnel fra Frøyas have til Vækerø, dermed har dårlig samfunnsnytte og er miljømessig belastende.

Ifølge informanten, tidligere ansatt i SVRØ, hadde det mest ideelle vært om PBE startet opp sin prosess etter at SVRØ hadde landet på hva de mente var riktig å gjøre på strekningen.

I dialog med SVRØ tolket vi at SVRØ mente at mulighetsstudiet mulig skapte urealistiske forventninger, men at det heller ikke var noen omforent prosess på plangrepet, da ringvirkninger og konsekvenser utenfor planområdet ikke var vurdert. Det samme gjelder inn- og utløp av tunnelen og ringvirkninger av å endre fremkommeligheten for busstrafikken.

PBE:

Ved dialog med PBE kommer det frem at det allerede i planprogrammet for Fornebu lå krav om at E18 i tunnel var et alternativ som skulle utredes i planarbeidet. SVRØ hadde ikke hatt noe prosjektmidler på å utrede E18 på strekningen, noe som gjorde at de dermed ikke hadde hatt mulighet til å vurdere alternative løsninger. Midlerne som SVRØ hadde brukt på mulighetsstudiet i starten av prosessen utviklet seg til en strategi.

Tolkning av mulighetsstudie som et grunnlag for samhandling:

Mulighetsstudiet blir i denne sammenheng nevnt som et grunnlag for samhandling ettersom SVRØ ville kommunisere et ønsket alternativ. Ut ifra dialog med informanten fra SVRØ tolket vi at etaten mente det startet som en omforent prosess. Etersom prosessene tilknyttet utarbeidelsen av mulighetsstudiet til SVRØ og byplangrepet til PBE ble en parallell prosess, hvor PBE tok i bruk mulighetsstudiet før det endelige alternativet lå til grunn, kan dette tyde på dårlig kommunikasjon og samhandling tilknyttet alternative løsninger. Ifølge informant, tidligere ansatt i SVRØ, var det et ønske om at prosessen til PBE startet opp i etterkant av det endelige alternativet. Det kan tolkes som at ettersom PBE

fra starten av var klart over at E18-strekningen fordi Skøyen ikke var et prioritert prosjekt for SVRØ, ville ikke etaten uansett hatt muligheten til å vurdere alternativer og en samhandling var dermed ikke nødvendig.

MANDAT:

For å forklare hvordan samhandlingen i prosessen har vært, trekkes det frem i intervjuet at mandatet til aktørene har innvirkning på graden av samhandlingen i prosessen. Definisjonen av begrepet mandat baserer seg på forklaringen av begrepet under "begrepsforklaring", som viser i denne sammenheng til en person som har fått en fullmakt eller har blitt tildelt en oppgave.

Ifølge PBE krever mange av utfordringene prosjektet står ovenfor beslutninger som må tas på et toppledernivå/tverrfaglig nivå/politisk nivå. Sett fra PBE sin side har kommunikasjonen med SVRØ foregått med ulike folk, med ulike perspektiver på saken, andre mandat og at det dermed kan ha påvirket kommunikasjonen i samhandlingen.

Informant, tidligere ansatt i SVV, mener kommunikasjonen mellom PBE i planprosessen på Skøyen var tilstrekkelig. Informanten forteller at det hadde vært ønskelig at det i planprosesser på et generelt nivå var mer samarbeid mellom aktører. I planprosesser er det mange som skal involveres og det er ofte slik at de som tar beslutninger ikke er de samme som møtes i samarbeidsarenaene. Det er ulikt mandat, noe som farger hva man kan si og hva man kan ta beslutninger om. På denne måten kan det være mye kontakt underveis, men at det ikke blir tatt

beslutninger før den formelle beslutningsprosessen på direktørnivå.

Informanten, tidligere ansatt i PBE, støtter ut-sagnet og forteller at dette speiler utfordringene i det virkelige liv. Det kan i arbeidsmøter sitte mange som ikke har mandat til å ta beslutning. På den måten må beslutningen tas på et senere tidspunkt.

Tolkning av mandat som utgangspunkt for samhandling:

Samarbeidsarenaer og arbeidsmøter velger vi å tolke som eksterne arbeidsgrupper. Mandat sier noe om hva man kan si og i hvor stor grad du har mulighet til å ta beslutninger. Man kan tolke mandat som et utgangspunkt for samhandling. Vi tolker det slik at et mandat i seg selv ikke legger restriksjoner for samhandling i en planprosess, men gir mulighet til å samhandle. At PBE måtte ta stilling til mange ulike personer, med ulike syn på saken og ulikt mandat, tolkes slik at det påvirket kommunikasjonen med SVRØ og dermed samhandlingen etatene imellom.

SAMHANDLING I EN FORMELL PROSESS

En samhandling som kan regnes som formell er basert på den samhandlingen som plan- og bygningsloven legger opp til i planprosesser. Det vil i denne sammenheng i hovedsak være samhandling knyttet til saksinnsyn i planprosessen til områdereguleringen på Skøyen som vil være knyttet til formell prosess. Man kan i denne sammenheng se at SVRØ har kommunisert via formelle innspill. PBE, som forslagsstiller av områdereguleringsplanen, har i hovedsak kommunisere gjennom planforslaget. Det er her vist til tilbakemelding til innspill og merknader i to runder, ved varsel om oppstart i 2015 og offentlig ettersyn i 2017.

I uttalelsene fra SVRØ og svarene fra PBE, presentert under, vil det være fokus på kommunikasjonen mellom de to aktørene og innholdet i den formelle samhandlingen. Det vil både legges vekt på om aktørene har valgt å samhandle i en formell kontekst og hvordan de har opplevd samhandlingen.

SVRØ:

Som vist under kapittel 3: "Case Skøyen" har SVRØ gitt innspill til planprosessen i tre runder, men hvor alle var tilknyttet utforming av E18. Et av innspillene er gitt i sammenheng med planprosessen til Fornebu-banen og to innspill gitt til områdereguleringen på Skøyen.

Uttalelse til planprogrammet på Fornebu:

År 2013

Brevet, "Uttalelse ved oppstart reguleringsplan med konsekvensutredning og planprogram på Fornebu", datert 19.06.13, viser til at utbygging av Fornebubanen, med tilhørende byutvikling, vil påvirke eksisterende E18 og må avvente SVRØ sin uttalelse vedrørende et fremtidig løsningsforslag.

Det fremgår av PBL §4-1 at dersom regionale og statlige myndigheter vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale og regionale hensyn, skal det fremgå av uttalelsen til forslag til planprogram (PLE, 2008). Uttalelsen over viser til dette.

Uttalelse til "varsel om oppstart til områdereguleringen"

År 2015

Brevet, varsel om innsigelse: "Uttalelse ved oppstart med konsekvensutredning for Skøyen-varsel om innsigelse", datert 29.06.15, nevner uttalelsen gitt til planprosessen på Fornebu. Uttalelsen til områdereguleringen på Skøyen inneholder 13 ulike punkter knyttet til en mulig innsigelse. Brevets konklusjon viser blant annet til at byplangrepet for Skøyen har vært gjenstand for lite reell medvirkning. Grepet bygger på en målprioritering (premisser) som SVRØ ikke støtter og som etaten mener skaper urealiserbare forventninger. Dokumentet inneholder en invitasjon til PBE hvor PBE og SVRØ kan jobbe sammen med å utarbeide gode forbindelser på Skøyen for mye trafikanter slik at det skapes en kontakt mellom by og fjord uten å legge E18 i tunnel. (Statens vegvesen, 2015).

Det fremgår av PBE §3.2 at sektormyndighetene ved varsel om oppstart av planarbeid må melde tilbake til kommunen dersom det er sektorinteresser som kan være truet i planarbeidet. En slik uttalelse blir det vist til over.

Uttalelse til "Offentlig ettersyn til områdereguleringen"

År 2017

Brevet, Innsigelse: "Forslag områderegulering Skøyen- innsigelse knyttet til E18 i tunnel, kollektivframkommelighet og luftkvalitet", datert 18.09.17, viser i hovedsak til innsigelsens tre punkt. Det blir i brevet nevnt at varselet knyttet til planprogram på Fornebubanen ikke er hensyntatt i planprosessen. Videre fremgår det av brevet at planprosessen har vært lite tilfredsstillende og SVRØ anser foreliggende planforslag i områdereguleringen som mangelfullt (Statens vegvesen, 2017).

PBL stiller krav til at innsigelsesmyndigheter må ved offentlig ettersyn fremme innsigelse dersom nasjonale eller regionale interesser ikke blir ivaretatt i planforslaget (PBE, 2008).

PBE:

Det blir i områdereguleringsplanen vist til PBE sitt svar på bemerkninger og innspill i løpet av prosessen. Det blir i planen vist til svar gitt fra PBE i tilknytning til "varsel om oppstart av områderegulering", frist 17.06.15 (med godkjent utsatt frist for SVV til 30.06.15), samt "offentlig ettersyn til områdereguleringsplanen".

Svar til “varsel om oppstart av områdereguleringen”

År 2015:

PBE gir i denne tilbakemelding en generell uttalelse basert på tematisk oppsummering. Et av temaene er trafikale forhold som knytter seg til utformingen av E18. Svaret fra PBE baserer seg på at etaten mener målprioriteringen vedrørende en langsiktig løsning der E18 ligger i tunnel vil være avgjørende for å få til prosjekt målet om en helhetlig byutvikling på Skøyen (Oslo kommune, 2018).

Svar til “Offentlig ettersyn til områdereguleringsplanen”

År : 2017

PBE viser til innsigelsen gitt av SVRØ, hvor det i den forbindelse har vært avholdt dialogmøter. Tilbakemeldingen til PBE inneholder kommentarer på flere punkter i innsigelsen. PBE svarer at de er enige i SVV med som kollektivframkommelighet, samt tiltak PBE mener enda bør endres, som riksveien i tunnel for å blant annet redusere luftkvalitet (Oslo kommune, 2018).

Tolkning av samhandling gjennom saksinnsyn:

SVRØ varslet i løpet av fire år mot PBE sin målprioritering knyttet til utforming av E18, via formell samhandling. I uttalelse vedrørende varsel om oppstart av områdereguleringen på Skøyen ble det nevnt at det i Byplangrepet var lite reell medvirkning. Samtidig kommer det fram i SVRØ sin innsigelse at planprosessen har vært lite tilfredsstillende og dermed mangelfull. På bakgrunn av dette kan man dermed tolke at SVRØ mener samhandlingen ikke har vært tilstrekkelig god i løpet av planprosessen på Skøyen.

PBE sine kommentarer, vist til i områdereguleringen tilknyttet varsel om oppstart, gir en generell kommentar til transportsystemet tilknyttet utforming av E18. I kommentaren til uttalelse til offentlig ettersyn blir det gitt tilbakemelding knyttet opp mot flere punkter i innsigelsen. Ut ifra en formell prosess i områdereguleringen kan man se at PBE har svart på bemerkninger, men ikke gitt uttrykk for ønske om kommunikasjon i noe større grad før innsigelsen er gitt. Det kan dermed tolkes slik at før innsigelsen ble gitt var tilbakemeldingene informasjon framfor kommunikasjon.

KONKLUSJON OG OVERGANG TIL FORSKNINGSSPØRSMÅL 3

På bakgrunn av innhentet data ved intervju og saksinnsyn har vi fått et innblikk i hvordan samhandlingen mellom de to aktørene har vært. Dette går på hvilken samhandlingsarena partene har operert med, hvordan samhandlingen har vært koordinert og hvordan aktørene har opplevd den. Samhandlingen har vist seg i både uformell og formell kontekst. Som vist over er det noe ujevn fordeling hvor aktørene blir presentert, som et resultat av hva de ulike aktørene har fortalt og hvilken informasjon i saksinnsyn som er tilgjengelig.

UFORMELL SAMHANDLING

Samhandling mellom de to aktørene kommer i hovedsak frem gjennom den uformelle konteksten. På bakgrunn av hovedsakelig eksterne arbeidsgrupper, mangel på involvering, mulighetsstudie som verktøy og mandat til å ta beslutning kan man se en ulik oppfatning av hvordan samhandlingen aktørene imellom har fungert.

Man kan tolke at SVRØ i større grad enn PBE reagerer på involvering i planprosessen. Dette gjelder i form av både formålet med eksterne arbeidsgrupper, mangel på involvering i prosessen og kommunikasjon knyttet til utarbeidelsen av SVRØ sin mulighetsstudie. Man kan tolke at PBE på sin side har en holdning om at involvering har fungert greit, ved at aktørene har hatt muligheten til å delta i blant annet eksterne arbeidsgrupper. Samtidig mener PBE at mandatet har vært med på å gjøre kommunikasjonen med

med SVRØ vanskeligere. Samhandlingen har samtidig vært preget av at E18 forbi Skøyen ikke har vært et prioritert prosjekt

FORMELL SAMHANDLING

Den formelle samhandlingen vises gjennom saksinnsyn. Det blir konkret vist til SVRØ sine tre uttalelser om tunnelalternativ knyttet til Fornebubanen og områdereguleringen på Skøyen og PBE sine svar til de to første uttalelsene. I uttalelsen knyttet til oppstart av områdereguleringen blir det blant annet nevnt at Byplangrepet har vært gjenstand for mangelfull medvirkning og hvor SVRØ i innsigelsen påpeker at planprosessen har vært lite tilfredsstillende.

Områdereguleringen ligger til politisk behandling med innsigelse fra SVRØ og ut fra aktørenes ulike målprioritering knyttet til E18 kan det tolkes som en målkonflikt. Innsigelsen i seg selv gir ikke nødvendigvis noen signaler om at samhandlingen har vært mindre tilstrekkelig, men at det er en målkonflikt kan tyde på dette.

På bakgrunn av innspill fra SVRØ og svarene fra PBE, viser det seg at SVRØ har kommet med innspill når de har hatt mulighet og PBE har gitt tilbakemelding. De har dermed fulgt formell prosess etter Plan og bygningsloven. Når det er sagt blir det gjennom SVRØ sine uttalelser nevnt at det har vært manglende medvirkning i Byplangrepet og en lite tilfredsstillende planprosess. På bakgrunn av den uformelle samhandlingen, hvor SVRØ opplevde at premissene var satt, kan dette knyttes opp mot samhandling gjennom den formelle samhandlingen. Man kan tolke det slik at med tanke på manglende medvirkning i Byplangrepet og dermed satte

premisser kan dette ha påvirket starten i planprosessen på Skøyen. På denne måten kan det tolkes som at SVRØ ikke har hatt mulighet til å ytre seg. Det blir tolket som at SVRØ ikke var fornøyd med den uformelle samhandlingen både med tanke på de eksterne arbeidsgruppene, manglende medvirkning i prosessen og mulighetsstudie som bakgrunn for kommunikasjon. Man kan tolke det slik at PBE mente den generelle samhandlingen i planprosessen hadde fungert greit, sett bort ifra problemstillingen knyttet til mandatet. På bakgrunn av at problemstillingen med hensyn til utforming av E18 i dag er en uløst konflikt, samtidig med SVRØ sine meninger og innspill vedrørende samhandling i prosessen, kan man tolke at både den uformelle og formelle samhandlingen mellom SVRØ og PBE ikke har vært tilstrekkelig.

Konklusjon gitt i forskningsspørsmål 1, sammen med denne konklusjonen i forskningsspørsmål 2 vil være grunnlag for forskningsspørsmål 3. I forskningsspørsmål 3 skal vi se på hvilke faktorer som har påvirket at samhandlingen mellom de to aktørene, som vi her konkluderer med som mindre tilstrekkelig.

"På bakgrunn av at problemstillingen med hensyn til utforming av E18 i dag er en uløst konflikt, samtidig med SVRØ sine meninger og innspill vedrørende samhandling i prosessen, kan man tolke at både den uformelle og formelle samhandlingen mellom SVRØ og PBE ikke har vært tilstrekkelig."

8.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL 3



Hvilke faktorer har påvirket samhandlingen, og hvordan har de bidratt til konflikt?

INNLEDNING

For å besvare målet i oppgaven om å identifisere faktorer som har påvirket samhandlingen i målkonflikten, besvares dette forskningsspørsmålet ved å forklare hvilke faktorer som har påvirket graden av samhandlingen i prosessen, og hvordan faktorene har bidratt til at det har blitt en målkonflikt. Funnene i dette kapittelet har derfor direkte sammenheng med hovedmålet i oppgaven.

Besvarelsen i analysen av dette forskningsspørsmålet vil bli diskutert i delmål 1 (kapittel 9.4), hvor det blir sett på hvordan samhandling kan bidra til bedre prosess på Skøyen. Dette forskningsspørsmålet baserer seg på funnene fra forskningsspørsmål 1 og 2, og analyseres ut i fra teoretiske perspektiv der disse perspektivene kan bidra som forklaringsmodeller der dette er hensiktsmessig.

Under presenteres faktorer som har påvirket graden av samhandlingen mellom aktørene i prosessen, og hvordan faktorene har bidratt til målkonflikten. Faktorene som blir trukket frem er ulike roller, tidsperspektiv i planlegging, mangel på ressurser, samhandling i prosessen og makt og politikk.

ULIKE ROLLER

Som utgangspunkt for analysen ligger det til grunn en anerkjennelse av aktørens rolle, med tanke på deres sektoransvar og myndighetsområde, som en avgjørende faktor for de perspektivene de har i konflikten. Nivåforskjeller og sektorisering mellom SVRØ, som statlig fagmyndighet, og PBE, som kommunal etat, er avgjørende for aktørens roller og deres perspektiv. Aktørens ulike roller vil ha påvirkning på de andre faktorene som ulike målformuleringer, ulik tolkning av føringer og ulike prosesser, som er faktorer som nevnes under.

ULIKE ROLLER SOM FØLGE AV AKTØRENS ROLLE

En faktor som har påvirkning på grad av samhandlingen mellom aktørene er at aktørens roller, og de ansvarsområdene de er satt å ivareta, har direkte sammenheng med hvilke kriterier som ligger til grunn for deres mål.

SVV, som sektormyndighet for vei, er satt til å ivareta de mål som fremkommer i tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet, og som SVV gjennom forskrift er satt til å ivareta. SVRØ sitt overordnede mål på Skøyen har som nevnt i forskningsspørsmål 1, grunnlag i norsk transportpolitikk, som hovedsakelig er bestemt gjennom NTP, Oslopakke 3 og KVVU-Oslo navet. Det er i denne transportpolitikken blant annet lagt vekt på et transportsystem som er sikkert, tilgjengelig, framkommelig, miljøvennlig, universell utformet og hvor all vekst i persontransport skal tas av kollektivtransport, sykling og gåing.

SVRØ sine faglige anbefalinger og politiske føringer blir derfor avgjørende for deres målformulering. Som beskrevet tidligere, har ikke SVRØ noen prosjektmål på Skøyen, da det ikke er fremmet noe prosjekt for E18. På bakgrunn av det vil målprioriteringen til SVRØ, om ønsket om E18 i dagen, være basert på SVRØs overordnede mål.

Til sammenligning har PBE et myndighetsområde som skal ivareta andre ansvarsområder. Deres overordnede mål er definert gjennom bestillingsbrevet fra byråden, og generelt sett, en helhetlig byutvikling i Oslo. På Skøyen er disse prosjektmålene. Det ble i forskningsspørsmål 1 forklart at på bakgrunn i ulike overordnede mål, så vil aktørene også ha ulike prosjektmål og dermed målprioriteringer. Prosjekt målet på Skøyen vil derfor farge målprioriteringen til PBE angående tunnelgrepet.

PBE forklarer i intervjuet at PBE opplever at SVRØ ideelt sett er enig i grepet med områdeguleringen. Grunnen til til at uenigheten rundt E18 i tunnel, samt ekspressykkelvei, er knyttet til at SVRØ er satt til å ivareta en sektorinteresse, mens PBE må vurdere helheten. Dette er et resultat av deres roller. Ifølge PBE opplevde de ikke at SVRØ vil være hinder i veien for dem, men at det handler om at de må ivareta E18 som hovedprioritet. PBE mener aktørene har forståelse for hverandres rolle.

På denne måten kan man forklare at årsaken til uenigheten om tunnel bygger på at målprioriteringene til SVRØ og PBE er ulike. De ulike målprioriteringene, bygger på prosjektmål, og overordnede mål som også er sprikende.

Aktørenes roller er avgjørende for deres overordnede mål. En annen faktor er knyttet til at SVRØ ikke har prosjektmål på Skøyen. Dette viser at når mål på ulike nivåer ikke samsvarer, så vil dette også være en faktor som vil gi et dårlig utgangspunkt for samhandling i prosessen.

Utfordringer ved ulike sektrohensyn:

Eksempel på utfordringer med ulike målformuleringer skaper for samhandling i byutviklingsprosjekter, er når sektorinteresser er årsak til konflikt. Det kommer frem av informanten, politiker i byrådet, at informanten ofte opplever konflikt mellom snevre sektrohensyn og en overordnet helhet, når det kommer til at kommunal planlegging skal oppfylle statlige mål. Informanten forteller at statlige sektorinteresser ofte er sta med tanke på å ivareta deres snevre hensyn framfor en større helhet.

Politisk kan det være en utfordring å følge Regjeringens politikk om nullvekst og utvikling rundt kollektivknutepunkter, men samtidig bli møtt av statlige myndigheters sektrohensyn. På Skøyen påpeker informanten at Bane NOR ønsker areal til et mulig fremtidig spor, noe som vil begrense en utbygging. Informanten forteller også at SVRØ er opptatt av å kunne få trafikk på hovedveinettet raskt og effektivt gjennom Oslo. Informanten påpeker videre at det dermed ikke er så lett å drive byutvikling med flere ulike sterke interesser. Informanten forteller at man selvfølgelig er innstilt på at det er nødvendig med et fungerende veinett, men at det samtidig er viktig å tilpasse seg byen. Aktørenes roller og deres snevre sektrohensyn og mål er dermed en utfordring når det kommer til å finne løsninger lokalt.

Sterke sektorhensyn kommer også til uttrykk når man skal ivareta en helhetlig byutvikling. Et eksempel på det er at PBE forteller i intervjuet at det som kom fram fra mulighetsstudiets strategi var at SVRØ ikke var for tunnelløsning fordi det ville være kapasitetskrevende på bakkenivå, i tillegg til at de må forholde seg til EU-krav.

PBE påpeker videre at man i Oslo ikke ønsker å tilrettelegge for så stor kapasitet på veinettet, for jo mer man åpner opp for kapasitet, jo mer biler pøser man gjennom. PBE fortsetter med å forklare at ettersom man ikke vil øke kapasiteten i Oslo, ønsker de å utfordre kravene. Man kan tolke det slik at med bakgrunn i at PBEs rolle skal sikre helhetlig byutvikling, så vil det påvirke deres vurderinger. Dette illustrerer hvordan ulike sterke sektorhensyn med bakgrunn i aktørenes rolle kommer til uttrykk i en konflikt, når sektorhensyn møter hensyn om å sikre helhetlig bygrep.

ULIK TOLKNING AV FØRING SOM FØLGE AV AKTØRENS ROLLE

Ulik tolkning av samme føringer er faktorer som kan ha påvirkning på utgangspunktet for samhandlingen. Mellom stat og kommune kan nok dette være tilfelle ved en rekke føringer. I denne sammenheng vil spesielt Oslopakke 3 skille seg ut som relevant.

Årsaken til at utforming av E18 ble implementert i utviklingen av Skøyen, er som nevnt basert på utvikling av Fornebubanen og de omkringliggende fremtidige stasjonene. Samtidig har Skøyen lenge vært omtalt som et utviklingsområde i kommuneplaner for Oslo. Utviklingen av Fornebubanen, gjør at Skøyen blir et viktig

fremtidig kollektivknutepunkt. Dette er et godt utgangspunkt for å få til en helhetlig byutvikling på Skøyen.

Oslopakke 3 viser i handlingsprogrammet 2017-2020 til prioriterte tiltak og prosjekter i utviklingen av transportsystemet for Oslo og Akershus. Det framkommer i programmet til Fornebubanen at E18 strekningen Framnes-Lysaker er et av flere riksvegprosjekter under planlegging, men at det i denne perioden ikke er satt av midler. Prioriterte prosjekter er blant annet E18 Vestkorridoren (Lysaker-Slependen).

Ifølge PBE vil aktørenes ulike roller og mål ha påvirkning på tolkningen av overordnede politiske føringer. Eksempel på dette er utgangspunktet for planprogrammet for Fornebu, som bygget på Oslopakke 3. Det kan tolkes som en naturlig årsak ettersom E18 Vestkorridoren er en prioritert investeringsprosjekt under detaljplanlegging som nå er utsatt på grunn av manglende bevilgninger.

På den andre siden framkommer det av planprogram for Fornebubanen at det i revidert avtale for Oslopakke 3, fra 2012, blir forklart at E18 fra Framnes til Lysaker er en viktig del av byutviklingen. Det blir også vist til at når kommunen med planprosesser tillater det, skal E18 Vestkorridoren på strekningen fra Framnes til Asker ha finansieringsløsninger. E18 forbi Skøyen er som sagt en del av planprogrammet på Fornebu. På denne måten kan man tolke det slik at PBE vurderer Oslopakke 3 som at strekningen forbi Skøyen er gjenstand for byutvikling og videre utvikling, selv om strekningen ikke er et prioritert prosjekt.

Det kommer også frem i intervjuet med PBE, hvor det forklares at man kan ha ulike mål om hva man skal svare ut, at ? avhengig av hvem som er arbeidsgiveren. Eksempelet over illustrerer hvordan ulike roller og mål har påvirkning på tolkningen av overordnede føringer, som igjen kan være årsak til at aktørenes ulike målprioritering, som i dette tilfellet tunnel på Skøyen. Ulik tolkning av overordnede føringer kan ha vært en faktor som har påvirket samhandlingen mellom de to aktørene. Ettersom strekningen forbi Skøyen ikke har vært et prioritert prosjekt i Oslopakke 3, kan man tolke det slik at dette har påvirket PBE forventninger og dermed målprioritering om tunnelløsning. På den andre siden forholder SVRØ seg til føringer i det nåværende handlingsprogrammet for Oslopakke 3, som sier at E18 strekningen forbi Skøyen ikke er et prioritert prosjekt. Ulik tolkning av overordnede føringer kan derfor tolkes som en faktor som har påvirket samhandlingen og utgangspunkt til konflikt.

ULIKE ROLLER, ULIKE PROSESSER

Funnene fra aktørenes prosess, illustrerer at premissene som de ulike målformuleringen bygger på i prosessen, er et resultat av aktørenes ulike roller. At aktørene har ulike prosesser for å formulere mål og definere målprioriteringen for å oppnå et overordnet mål, kan illustreres ut i fra teoretiske perspektiv.

For selv om noen av de overordnede målene, som for eksempel en samordnet areal- og transportutvikling er like, spriker målprioriteringene til aktørene når det kommer til den konkrete utformingen av E18. Basert på den instrumentelle planteorien, kan denne uenigheten om løsning

for E18 om tunnel, eller ikke tunnel, forklares ut ifra SVRØ sin systematiske fremgangsmåte med grunnlag i deres definerte mål som sektormyndighet for vei, og PBE sitt mål med underbygning i andre planer med ulike prosesser. Ut i fra et teoretisk perspektiv, kan man si at SVRØ sin målformulering baserer seg på den instrumentelle planleggingsteorien, da målprioriteringen om å bevare E18 i dagen bygget på en systematisk informasjonsinnhenting med et definert overordnet mål som grunnlag.

Når det kommer til SVRØs og PBLs ulike målprioritering om utforming av E18, kan man forklare dette med at SVRØ følger en instrumentell fremgangsmåte for å definere det beste alternativet for å oppnå deres overordnede mål.

Mulighetsstudiet ble utarbeidet for å legge grunnlaget for en strategianbefaling for SVRØ i videre planarbeid for fremtidig utvikling av E18 (Statens vegvesen, 2016). Mulighetsstudiet og strategien skulle vurdere ulike alternativ med tanke på den mest optimale løsningen for å sikre trafikal, sikkerhetsmessig og økonomisk gjennomførbarhet (Statens vegvesen, 2016). Disse punktene kan man betegne som Statens vegvesens overordnede mål.

Vurderingen av alternativene opp mot kriteriene, kan sees på som SVRØ sitt mål for deres interne arbeid. Disse målene var klare og entydige, basert på faglige kriterier. Målet til SVRØ er så konkret, og det skal derfor være mulig for dem, men også for PBE, å vurdere hvilket alternativ for trasé som ga det beste utfallet, og som skulle bli realisert for å oppnå de overordnede målene om trafiksikkerhet, fremkommelighet

og økonomisk gjennomførbarhet. Studiets mål var å finne det beste alternativet for en trasé som ga de beste konsekvensene for å oppfylle målene som var satt på forhånd. Målene var målbare, og på den måten også rasjonelt og objektivt utformet. SVRØ sin systematiske informasjonsinnhenting og vurderingen av dette opp mot definerte overordnede mål, er det som kjennetegner den instrumentelle planleggingen. Dette skiller seg fra PBEs prosess, noe som kan være en faktor som kan ha hatt påvirkning på samhandlingen, og være årsak til konflikt.

De kriteriene, som SVRØ i prosessen la til grunn med mulighetsstudiet, skiller seg fra de kriteriene som PBL hadde i prosessen med planarbeidet. Selv om PBL nok ikke var uenig i SVRØ sitt mål om for eksempel trafikksikkerhet, oppsto det likevel uenigheter i prosessen. De planene som PBE bygget områderegeringsplanen på var planprogrammet for Fornebubanen, mulighetsstudiet arrangert av PBE, og Byplangrepet. Disse planene er eksempler på strategiske planer i følge den strategiske planleggingsteorien.

Den strategiske planleggingen til kommunen baserer seg på planer med ulik tidshorisont og problemstillinger. Ettersom PBE bygget sine målformuleringer på tidligere planer, som blant annet Byplangrepet, var målprioriteringen basert på strategiske beslutninger om mål for fremtiden, og ikke basert på noe fullstendig kunnskapsgrunnlag, utenom mulighetsstudiet til SVRØ. Dette med bakgrunn i at den konkrete løsningen skulle blitt løst på neste plannivå. De ulike målprioriteringene har derfor grunnlag i de ulike aktørenes fremgangsmåter i prosessen.

For å oppsummere kan man i bakgrunn i faktorer beskrevet over forklare at målformuleringen til SVRØ og PBE er ulike og basert på deres roller, som igjen har sammenheng med aktørenes tolkning av føringer og av aktørenes prosesser. Dette kan ha påvirkning på samhandlingen, og ha bidratt til konflikt.

TIDSPERSPEKTIVET I PLANLEGGING

TIDLIGERE BESLUTNINGER HAR LAGT PREMISER FOR PROSESSEN

At plangrepene ikke er koordinert i tid kan være en årsak til konflikt og trekkes frem i intervjuene som en sentral faktor som har påvirket graden av samhandling i prosessen.

Gjennom strategisk planlegging blir planer som er utarbeidet på et tidlig stadium grunnlaget for planer som kommer etter. Dette skal skape kontinuitet i planlegging. En tidligere plan, legger dermed premisser for senere planer.

På bakgrunn av planprosessen generelt på Skøyen, og saksgangen vist tidligere i oppgaven, kan man tydelig se at aktørenes planer er utarbeidet uavhengig av hverandre, og hvordan de har lagt premisser for senere planer. At premissene var satt fra tidligere planprosesser forklarte informanten, tidligere ansatt i SVRØ. Det forklares at når det kom til arbeidsgruppen mellom PBE og SVRØ så var premissene for hva som kunne diskuteres med hensyn til uenigheten rundt tunnel satt. Dette viser problematikken rundt planprosesser og beslutninger i tid.

I intervjuet med SVRØ forteller informanten at det er forståelig at Oslo kommune ønsker en knutepunktutvikling og et helhetlig grep på Skøyen. Uavhengig av forståelsen mener informantejne at kommunen har lagt idealistiske forutsetninger når veien ikke er en del av planen. SVRØ forteller at de forstår at veisystemet E18 er krevende, men at de opplever at PBE sin prosess har vært "(...) litt uavhengig", når de la byplangrepet til grunn i startfasen. Det trekkes frem strategiske planer som planprogrammet på Fornebu og Byplangrepet.

Planprogrammet for Fornebu

PBE forklarer i intervjuet at planprogrammet på Fornebu la opp til at man skulle se på mulighet for tunnel. Som nevnt under forskningsspørsmål 1, så ble det stilt krav om at man skulle utrede konsekvensene for E18 på strekningen Lysaker - Vækerø- Skøyen frem til Filipstad, med aktuell tilhørende byutvikling (Oslo kommune, 2014 s. 10).

Det ble også informert i programmet til mulighetsstudiet at mulighetsstudiene skulle se på fortettingsmulighetene og utviklingen av Fjordbyen Vest med grunnlag i E18 i tunnel eller kulvert.

SVRØ i sin uttalelse i brev datert 19.06.2013 med "Varsel om oppstart av reguleringsplan med konsekvensutredning og planprogram for Fornebubanen", forklarte SVRØ at en fortetting langs Fornebubanen er i tråd med samordnet areal- og transportutvikling. Likevel mente SVRØ at man måtte avvente å ta stilling til fremtidig arealbruk til etter at det foreligger en godkjent plan for E18.

Byplangrepet

Informantene fra PBE forteller at Byplangrepet kan sammenlignes med en utvidet VPOR (veilevende plan for offentlig rom. De forteller at de i ettertid har sett at premissene som lå til grunn for planprogrammet for Fornebu ikke var spisset nok, og at det var bakgrunnen for at de utarbeidet prinsipper som skulle gjelde for områdereguleringen. De påpeker at selv om Byplangrepet ikke var knyttet til noe vedtak eller beslutning, hadde den en slags politisk forankring, ved at grepet ble orientert om på Rådhuset.

Informanten, tidligere ansatt hos SVV, påpeker at verktøykassen på den tiden ikke var komplett og at man dermed raskest mulig måtte utarbeide et verktøy for å peke ut en retning og bygge et fundament på hvilken retning man ønsket, med tanke på å behandle plansaker. Hun påpeker videre at beslutningen om å utarbeide Byplangrepet ble tatt på et høyere nivå, med en bestilling som kom inn.

SVRØ forteller videre at Byplangrepet var et resultat av en uformell prosess som dermed ble en uoffisiell plan som ble lagt som premiss for Skøyen. SVV påpeker videre at premissene fra Byplangrepet ble et utgangspunkt som SVRØ ikke var omforent med. SVRØ mener grepet i større grad var preget av ønsket om å skape en ideell utvikling og et politisk press, framfor en gjennomførbar, optimal løsning som SVRØ også kunne vært omforent med. SVRØ viser her til løsningen om tunnel og til at det i Oslopakke 3 er enighet om hva som skal prioriteres i et langsiktig perspektiv. Man kan her tolke at SVRØ mener at det er heller denne enigheten i Oslopakke 3 som bør ligge som premisser for

tunnelløsning.

Gjennom saksinnsyn kan man se i “varsel om innsigelse” fra SVRØ vedrørende oppstart av områdereguleringen datert 29.06.2015, at SVRØ mener at Byplangrepet bygger på premisser som SVRØ er uenig i. SVRØ forklarer at etaten jobber med mulighetsstudie for E18 Framnes- Lysaker, hvor ulempene ved tunnel-løsning veier tyngre enn fordelene (Statens vegvesen, 2015).

Ved å se tilbake i prosessen, og kartlegge hvilke premisser som ble lagt og årsakene til at de ble lagt til grunn, kan man enklere se hvordan beslutninger i et tidsperspektiv har hatt påvirkning på samhandlingen mellom SVRØ og PBE i arbeidet med områdereguleringsplanen.

Proessen som beskrevet viser at målprioriteringen om E18 var satt gjennom tidligere strategiske planer før arbeidet med områdereguleringsplanen startet.

Proessen viser at det fra 2013 eksisterte en uenighet om målprioriteringene for Skøyen. Amdam & Veggeland (2011) forklarer at en enighet rundt mål i strategiske planer er et forutsetning for planens gjennomførbarhet. Det betyr at en senere plan sin gjennomførbarhet forutsetter en enighet rundt de strategiske grepene tidligere i prosessen, ettersom SVRØ uttrykker at de la andre forutsetninger til grunn. Planer i et tidsperspektiv kan dermed være en faktor som har hatt påvirkning på konflikten, og som kan ha skapt en dårlig forutsetning for samhandling.

En utfordring ved den strategiske planleggingen er at premisser på et tidligere stadium legger grunnlag for senere utvikling. Lokalpolitikker i Ullern bydel forklarer i intervjuet at kommunen møtte kritikk for byplangrepet og for manglende grad av medvirkning. Informanten forklarer at en utfordring på Skøyen var knyttet til at premisser ble satt av Byplangrepet, og at man ikke startet med å løse utfordringene rundt de tyngste premissene før de ble satt. Det tolkes at dette kan knyttes til blant annet utforming av E18. Poenget kan dermed knyttes til at satte premisser har påvirkning på planens gjennomførbarhet, noe som gjør det utfordrende å samhandle.

OMRÅDEREGULERINGSPLANENENS TIDSPERSPEKTIV

Plankartet som ligger til politisk behandling er plankartet som er det juridisk bindende dokumentet. Plankartet legger opp til E18 i dagen. Selv om beskrivelsen av plankartet forklarer en ønsket utvikling på Skøyen, med tunnel som forutsetning for å oppnå prosjektmålet på Skøyen, så er plankartet som skal vedtas en løsning som ikke tar stilling til tunnel. På denne måten kan man si at plankartet er PBE sin måte å fremme et forslag på som åpner opp for en utvikling uavhengig av tunnel-problematikken. Politiker i byrådet forklarer at forslaget til PBE er basert på at en tunnel skal etableres på lang sikt, men at løsningen som er i plankartet er med E18 i dagen. Politikereren forteller at man dermed kan begynne å realisere planen selv uten tunnel. Informanten påpeker at det er en mulighet som er lite konkret enda fordi det ikke er satt av penger til det og ikke utført noe planarbeid. Dette

kan sees på som en kompromissløsning, da planen kan gjennomføres uavhengig av en avklaring på tunnel, eller ikke.

Selv om SVRØ i innsigelsen forklarte at de var i mot tunnel, er det ikke fremmet innsigelse konkret på dette punktet. Dette kan komme av at en innsigelsesmyndighet kun har mulighet til å fremme innsigelse mot det konkrete plankartet. Selv om tunnelgrepet blir beskrevet i planbeskrivelsen, forutsetter plankartet E18 i dagen. Utenom punktene som SVRØ fremmet innsigelse mot i plannkartet, eksisterer dermed ikke en uenighet om tunnel i selve plankartet.

PBE mener at områdereguleringen kan fungere med E18 i dagen. PBE forteller at det er visse felt som ikke kan utvikles før E18 ligger i tunnel. Dette gjør at E18 i dagen ikke er en ideell løsning, ettersom felt blir liggende uten utvikling enn så lenge. PBE påpeker videre at man dermed vil få E18 uten gode løsninger verken for overganger eller underganger. E18 er den største kilden til luftforurensning og støy for området i tillegg til å være en barriere mot fjorden.

Når det kommer til spørsmålet om dette er en faktor som påvirker samhandlingen, er det derfor ikke utenom punktet om SVRØ sitt punkt fra innsigelsen angående byggegrenser, noen konkrete punkter rundt utformingen av veien som forutsetter samhandling for å løse en problemstilling i planen. Selve utformingen av reguleringsplanen er på denne måten ikke en faktor som har bidratt til konflikt.

TID INTERNT I PROSESSEN:

I intervjuet med PBE forteller representantene at planprosessen på Skøyen hadde begrenset med tid og prosessen skulle skje i takt med Fornebubanen. En overordnet bestilling av byplangrepet påvirket også tiden man hadde til rådighet og valget om å benytte planprogrammet på Fornebu for utviklingen av Skøyen. Representantene fra PBE forteller at de i ettertid har sett at planprogrammet for Fornebu, kunne vært mer spisset mot Skøyen. PBE forteller videre at de har hatt liten tid knyttet til utarbeidelsen av områdereguleringen og at dette kan ha påvirket prosessen.

M A N G E L P Å R E S S U R S E R

AVHENGIG AV NØDVENDIGE RESSURSER FOR TUNNEL

Utgangspunktet for konflikten mellom SVRØ og PBE bunner i at SVRØ mangler finansiering for gjennomføring av prosjektet. Dette er noe begge aktørene er inneforstått med. Ettersom områdereguleringen baserer seg på et tunnelforslag, forklarer PBE at første steget vil være å presse på for å forsøke å få strekningen E18 i tunnel på Skøyen inn i NTP, og SVRØ må se på konkrete løsninger for utforming. SVRØ, har bygget sin argumentasjon på E18 i dagen, med grunnlag i mangel på ressurser som følge av manglende prioritet i NTP.

SVRØ mener det er enighet om hva som skal prioriteres i et langsiktig perspektiv, men at det i Oslo-pakke 3 skapes forventninger.

Med tanke på finansieringen av tunnelen kan man tolke SVRØs forklaring om prioritering og

finansiering at det blant aktørene eksisterer en enighet i hva som skal prioriteres i et langsiktig perspektiv, men at Oslopakke 3-avtalen bidrar til å skape forventninger om finansiell støtte på Skøyen.

Videre påpeker representanten i Ruter at en gjentakende problematikk mellom stat og kommune rundt finansieringen av tunnel er knyttet til at kommuner i Norge ikke forholder seg til statlige kostnader i tilstrekkelig grad.

Et annet poeng som gjelder mangel på ressurser som årsak til konflikt, blir poengtert av PBE. Det poengteres at en utfordring er at offentlige budsjetter og aktørenes aktuelle byuviklingsplaner og samferdselsprosjekter ikke samkjøres planleggingsmessig på et tidlig stadie. På denne måten illustrerer punktene over av man kan tolke de politiske prioriteringene ulikt basert på hvilke mål man har. Punktene over er dermed eksempler på faktorer som påvirker samhandlingen, og mulig utgangspunkt til konflikt.

AVHENGIG AV NØDVENDIGE RESSURSER I PROSESSEN:

Begge partene var innforstått med at man trengte ressurser til selve finansieringen av tunnel. Men i selve planprosessen var det også snakk om mangel på ressurser som en faktor som påvirket samhandlingen. PBE mener at etter at SVRØ mistet midler i 2016, visste de godt om hverandres uenighet. PBE var klar over at SVV ville fremme innsigelse.

Det kommer frem i intervjuet med PBE at SVRØ i 2016 mistet ressurser. Med bakgrunn i at det allerede i planprogrammet til Fornebu banen ble

bestemt at en tunnelloøsning skulle vurderes forteller PBE at SVRØ ikke har hatt prosjektmidler på å utrede E18 på dette strekket. Dette gjør at de dermed ikke har hatt mulighet til å vurdere alternative løsninger. Midlene SVRØ hadde ble brukt i starten av prosessen, hvor de utarbeidet en mulighetsstudie, som munnet ut i en strategi. Videre forteller intervjuobjektene fra PBE at SVRØ ikke har ressurser og penger til å se på oppgaver som ikke er prioritert i NTP. Derfor mener PBE at det ikke har vært så lett å få til dialog og videre samarbeid med SVRØ.

GRAD AV SAMHANDLING

I forskningsspørsmål 2 ble samhandling mellom de to aktørene i en uformell og formell kontekst forklart. Samhandlingen mellom de to aktørene i den formelle konteksten foregikk gjennom uttalelser fra SVRØ og PBE sine svar. Ut ifra en tolkning av innholdet i innspillene, ble det konkludert med at samhandlingen mellom aktørene kunne ansees som mindre tilstrekkelig. Dette med bakgrunn av tolkning av SVRØ sine syn angående eksternt arbeidsgruppe som en orienteringsarena, med allerede satte premisser om E18 under bakken, manglende involvering i planprosessen og at byplangrepet var gjenstand for manglende medvirkning.

Under gjennomgårs hvordan samhandlingen i den formelle og uformelle konteksten har hatt påvirkning på konflikten. Den formelle samhandlingen tar utgangspunkt i om plan- og bygningslovens bestemmelser som verktøy for samhandling gjennom innspill, og den utformelle samhandlingen diskuteres basert på kommunikativ planteori.

FORMELL SAMHANDLING

Som beskrevet i oppgavens kunnskapsgrunnlagsskapittel, stiller plan- og bygningsloven krav til at andre offentlige organer rett og plikt til å delta i planprosessen når planleggingen berører deres saksfelt. Dette kommer av PBL§3-2.

Fra SVRØs side kommer den formelle samhandlingen til uttrykk gjennom rammer og innspill, noe som også ble bekreftet gjennom forsknings spørsmål 2 da det ble forklart hvordan den formelle samhandlingen i prosessen var.

Det følger av PBL §3-2(PBL, 2008) at sektormyndigheten må melde tilbake til kommunen om hvilke sektorinteresser som kan være truet gjennom planarbeidet. Forsknings spørsmål 2 forklarer at SVRØ kom med innspill under oppstart av planarbeidet. Videre blir det forklart at SVRØ også fremmet innspill ved forslag til planprogram for Fornebubanen. Dette følger av §4-1 (PBL,2008), hvor loven stiller krav til at statlige myndigheter fremmer uttalelse til forslag til planprogram dersom man vurderer at planen vil komme i konflikt med nasjonale eller regionale hensyn. Det vises også til innsigelsen, som også etter loven skal fremmes hvis nasjonale eller regionale interesser ikke ivaretas i planforslaget.

Den formelle samhandlingen viser at begge parter har benyttet seg av retten, og plikten til å informere og delta aktivt i prosessen. I tillegg til skriftlige innspill, innebærer aktiv deltakelse også å fremme innsigelse i høringsperioden. På denne måten har både SVRØ fulgt de krav til samhandling som følger av loven.

UFORMELL SAMHANDLING:

Kommunikativ planteori:

En faktor ved samhandlingen som kan være en årsak til konflikt kan knyttes til den kommunikative planteorien. SVRØ forklarer i intervjuet at det eksterne arbeidsmøtet, som var arrangert i kommunikativ regi med de involverte aktørene besto hovedsakelig av informasjonsdeling fra PBE, heller enn arena hvor man kan oppnå enighet. Man kan tolke det slik at SVRØ hadde en intensjon om at man kunne ende opp med en enighet om løsning gjennom samhandling.

Den kommunikative planteorien baserer seg på at man gjennom det beste argumentet skal komme frem til og enes om den beste løsningen. Den kommunikative planteorien forutsetter at det er en motstridende forståelse mellom aktørene, men at man gjennom kommunikativ handling kommer frem til et felles mål, eller konsensus. Jürgen Habermas, stiller krav til kommunikasjonen mellom aktørene (Amdam & Veggeland, 2011). Som beskrevet i oppgavens planteorikapittel, skal kommunikative planprosesser bidra til enighet gjennom en planprosess hvor det er stilt krav til samtalen.

Møtet PBE arrangerte, er ett av flere tiltak som kommunen har gjennomført for å invitere til medvirkning fra statlige myndigheter. En tolkningen av SVRØ sitt utsagn, er at SVRØ ønsket å oppnå enighet, men at de opplevde på dette møtet ikke å ha mulighet til å bidra til det. Dette kan knyttes opp mot den kommunikative planteorien hvor intensjonen er å enes om problemstillinger gjennom kommunikativ handling. Et av kravene til en kommunikativ diskurs bygger på at kommunikasjonen skal være preget av at alle

aktører har samme mulighet til å fremme og drøfte idéer (Amdam & Veggeland, 2011).

Selv om den uformelle samhandlingen var arrangert i kommunikativ regi, kan man si at den uformelle samhandlingen ikke besto av noen reelle kommunikative aspekter. Det er tydelig at målkonflikten bidro til at partenes ønsker ikke var sammenfallende. Faktorer som påvirker samhandlingen i prosessen kan ha hatt innvirkning på å oppfylle kommunikative kriterier som å oppnå en felles konsensus.

PBL krav om (uformell) samhandling :

Videre kan man si at plan- og bygningsloven ikke stiller noen konkrete saksbehandlingsregler som definerer hva lovens krav om at myndighetene har rett og plikt til å delta i planleggingen betyr. Eksempel på dette er at det ikke presiseres hvilken og hvor stor rolle myndigheten kan kreve å ta i planarbeidet, eller i hvor stor grad myndighetene er pliktig til å delta på den andre siden. Dette gir planmyndigheten mulighet til selv å avgjøre i hvor stor grad man legger opp til samhandling i planprosesser. Det samme gjelder hvor mye SVRØ som myndighet deltar, eller krever å bli involvert. Loven gir derfor kommunen og myndighetene mulighet til selv å avgjøre i hvor stor grad samhandling skal gjennomføres i prosessen.

MAKT OG POLITIKK

Det kommer frem i intervjuet med PBE at partene i arbeidet med områderegeringsplanen visste at aktørene var uenige. PBE forklarer at planen derfor måtte løftes til politisk nivå fordi interessekonflikten ikke kunne bli løst på dette nivået.

Dette forklarer hvordan den politiske dimensjonen kommer inn i plansaker, og hvordan politikk og myndighet i prosessen er faktorer som har påvirkning på graden av samhandling på lokalt nivå.

FAKTORER SOM HAR PÅVIRKNING PÅ PBES VILJE TIL SAMHANDLING

I følge Statens vegvesen (2014, 2014 s. 45) er det faktum at det eksisterer målkonflikter som er så store at det kan virke som om en umulig oppgave for partene å omforenes om en felles løsning. Dette kan være et utfordrende utgangspunkt for samhandling. Et eksempel på dette er at PBE forklarer i intervjuet at de var klar over at SVRØ ville fremme innsigelse til planen, og at uenighetene mellom SVRØ og PBE derfor var godt kommunisert.

Med bakgrunn i saksinnsyn kan det tenkes at kommunen forsto allerede etter innspill fra SVRØ ved planprogrammet for Fornebu og varsel om innsigelse fra 2015, at SVRØ ikke hadde noen motivasjon til å nærme seg PBE sitt syn om tunnelloøsning gjennom dialog, da SVRØ kom til å fremme innsigelse.

Med utgangspunkt i at målkonflikten var godt kommunisert og ønsket fra PBE om likevel å få E18 på den politiske agendaen, kan det tenkes at dette er faktorer som har påvirket PBE sin vilje til å samhandle om en felles enighet med SVRØ.

Med grunnlag i dette, har PBE som prosesseier mulighet til å, utover de krav som PBL stiller til samhandling, selv avgjøre hvem og i hvor stor grad man skal invitere til samhandling. PBE sine målprioriteringer om tunnel er ikke direkte avhengig av en samhandling med SVRØ. Planmyndigheten som prosesseier gir kommunen makt, og er dermed en faktor som kan være avgjørende for grad av samhandling mellom partene.

Basert på svarene fra informantene, kan det derfor tolkes som om at den politiske dimensjonen, og innsigelsesverktøyet som maktmiddel samt det faktum at PBE selv er prosesseier, kan være mulige faktorer som har hatt påvirkning på graden av samhandling i prosessen.

Basert på faktorene over, hvor det er faktorer som taler imot at det er noe å hente i samhandling, kan man analysere seg frem til at den prosessen som er kjørt er den eneste veien å gå for PBE. Likevel vil en prosess uten samhandling for å bli enig om mål før planen blir sendt på politisk behandling, føre til uforutsigbarhet hos PBE. Risikoen PBE tar ved denne strategien er at SVRØ får gjennomslag i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette er en faktor som kan tale for at kommunen er avhengig av å samhandle, og dermed hadde vært tjent med en enighet. Enigheten om felles mål hadde i denne sammenhengen forutsatt en samhandling med

SVRØ før planen ble sendt til politisk behandling.

FAKTORER SOM HAR PÅVIRKNING PÅ SVRØS VILJE TIL SAMHANDLING

Faktorer som har påvirkning på SVRØ sin vilje til samhandling er SVRØ sitt ønske om å overbevise PBE med ulike argumenter som taler imot et tunnelforslag. Det SVRØ kommuniserte via mulighetsstudiet var et resultat av et ønske om å bygge opp en dokumentasjon og argumentasjon for både kommunen og mulig kommunal- og moderniseringsdepartementet eller Samferdselsdepartementet. SVRØ har likevel ikke gjennom mulighetsstudiet sett noen fordeler med tunnel, og med en begrunnelse i mangel på ressurser, og dermed ingen prosjekt på Skøyen. SVRØ har derfor ingen motivasjon til å samhandle om en tunnelloøsning. SVRØ er dermed ikke avhengig av samhandling.

Som analysert tidligere, kan muligheten til å fremme innsigelse være en faktor som har påvirket graden av viljen til å samhandle. Myndigheten gir SVRØ muligheten til å stille krav til planforslaget, uten en aktiv samhandling med PBE om en felles målformulering.

Med tanke på om SVRØ er avhengig av å finne en kompromissløsning, så ser ikke SVRØ noen fordeler med forslaget med boulevard som er presentert, og er dermed ikke interessert i å samhandle seg frem til et kompromiss.

Likevel kan man argumentere for at SVRØ er avhengig av samhandling fordi, de på samme måte som for PBE, ønsker en forutsigbar prosess. Siden SVRØ er i mot tunnel, og derfor satser på en avvisning av Kommunal- og moder-

niseringsdepartementet, er det likevel knyttet risiko ved denne strategien i prosessen. Risikoen er knyttet til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner tunnelforslaget.

Med tanke på det politiske aspektet i planprosessen, og at avgjørelsen uansett vil være et politisk spørsmål, så vil det ikke eksistere et avhengighetsforhold i relasjonen mellom aktørene SVRØ og PBE. Ifølge den agonistiske planteorien med forhandlingsplanlegging vil et avhengighetsforhold med et ønske om å løse konflikten, være avgjørende for at det skal eksistere en form for konflikthåndtering gjennom forhandling. Likevel viser argumentene at det eksisterer en motivasjon hos dem begge i å samhandle.

"Ifølge den agonistiske planteorien med forhandlingsplanlegging vil et avhengighetsforhold med et ønske om å løse konflikten, være avgjørende for at det skal eksistere en form for konflikthåndtering gjennom forhandling. Likevel viser argumentene at det eksisterer en motivasjon hos dem begge i å samhandle."

8.4 DELSPØRSMÅL 1

Hvordan kan samhandling bidra til bedre prosess på Skøyen?

På grunnlag av de funnene vi har gjort fra analysen av intervjuene, kan man hevde at partene ville vært tjent med en større grad av samhandling. I denne delen blir normative planteorier som forhandlingsplanlegging og agonistisk planlegging introdusert, som en forklaring på hvordan samhandling kan bidra til en bedre prosess på Skøyen.

FORHANDLINGSPLANLEGGNING:

En interessekonflikt, som konflikten her kan betegnes som, innebærer at det er interessemotsetninger mellom partene. Interessekonflikt kan i følge håndboken "Oversiktsplanlegging", forebygges gjennom forhandlingsplanlegging (Statens vegvesen, 2014 s.46). Forhandlingsplanlegging bygger på premisset om at fullstendig enighet i planlegging er urealistisk, men at man gjennom samhandling oppnår en form for felles enighet. Formålet med forhandlingsplanlegging er ikke nødvendigvis å oppnå en enighet om en felles forståelse, men heller bidra med forståelse for hvordan ulike profesjonelle aktører kan koordineres gjennom samhandling. Forhandlingsplanlegging er derfor en arena hvor aktører med vanskeligheter for å kommunisere (Kanninen et. al, 2013 s. 160), gjennom samhandling kan forhandle seg frem til kompromiss.

Forhandlingsplanlegging anvendes når man skal håndtere sammensatte utfordringer i planlegging. Kalliomäki (2014) forklarer at det ble satt fokus på forhandlingsplanlegging som en løsning på problemstillinger om politiske- og

planfaglige interesser på statlig og lokalt nivå, som krevde at lokale planetaten samarbeidet med staten.

Forhandlingsplanlegging forutsetter at det eksisterer en grunnleggende vilje til å samhandle og likeverdighet mellom partene. Viljen bunner i at samhandlingen vil være en vinn- vinn- situasjon for dem begge. På grunnlag av dette, må det eksistere et avhengighetsforhold for at partene skal samhandle. Det poengteres over at partene er avhengig av hverandre, og dermed hadde vært tjent med samhandling. Men som forutsetning for at samhandlingen skal fungere, bør likeverdig maktbalanse være tilstede. Selv om man kan si at partene ville vært tjent med samhandling, så eksisterer det likevel en ulik maktbalanse som vil være en utfordring ved en forhandlingssituasjon. Som presisert over, så har begge partene makt på hver sin måte, noe som kan forsterke avhengighetsforholdet mellom partene.

Amdam & Veggeland forklarer at når samarbeid mellom aktører kan være så konfliktfylte at partene står langt ifra hverandre, og at konflikten angår flere aktører, kan det være hensiktsmessig å definere konflikthåndteringen som et eget prosjekt. Amdam & Veggeland (2011 s.135) forklarer at en forutsetning for at det skal fungere etter formålet, er at aktørene har myndighet nok, gjennom sitt mandat, til å vite hva man kan inngå kompromisser om i prosessen med konflikthåndtering. Dette kan knyttes til faktoren med mangel på mandat på saksbehandlernivå, som trekkes frem som en faktor som har vært en faktor som har vært utfordrende i prosessen på Skøyen.

Et slik prosess med forhandlingsdialog har som formål å resultere i et sett med enighet om felles mål og løsninger hvor forhandling er én form for å nå dette. Hovedpoenget ved en slik arena er basert på en åpenhet med gjensidig forståelse for målkonflikten.

AGONISTISK PLANTEORI:

Agonistisk planteori søker, i likhet med forhandlingsplanlegging og kommunikativ planteori, å svare på hvordan man gjennom samhandling kan drive konflikthåndtering for å oppnå enighet om mål. Man kan si at forhandlingsplanlegging har mange fellestrekk med agonistisk planteori. Men der hvor forhandlingsplanlegging og kommunikativ planlegging søker å oppnå enighet gjennom konsensus og kompromiss, ser den agonistiske planteorien på kompromiss som en midlertidig konfliktløsning.

Der den kommunikative planteorien søker å oppnå konsensus, argumenterer den agonistiske planteorien for det motsatte. Dette begrunnes med at konflikter er iboende elementer i planleggingen som man ikke kan overkomme gjennom konsensus (Mouffe, 1999 via Knudtzon, 2018). Mouffe mener agonisme skal bidra til å anerkjenne konflikter på den politiske arenaen. Han forklarer at man i praksis ofte ser på konflikt som noe som bare kan løses gjennom politiske vedtak. Dette kommer av at det politiske klima preges av såkalte antagonistiske konflikter. Antagonistiske konflikter forklarer han er preget av aktører med uforsonlige interesser og synspunkter som kun kan løses gjennom politisk vedtak (Pløger, 2004). Dette er noe som kan nyttes til hvordan faktorene makt og politikk

har hatt påvirkning på viljen til å samhandle, i enten positiv eller negativ retning på Skøyen.

Mouffe (2000 via Pløger, 2004) hevder videre at hvis planleggerne heller hadde sett på planleggingsprosessen som en form for agonisme, hvor aktørene er motstandere som er gjensidig avhengige av hverandre, i stedet for fiender, ville planleggeren håndtert konflikter i planlegging gjennom en aksepterende og diskuterende måte. Det er over argumentert for at makt og politikk er faktorer som knytter seg til en gjensidig avhengighet mellom partene. Dette har, som nevnt, en effekt på aktørenes vilje til å samhandle.

Som beskrevet i oppgavens teorikapittel, er en hovedutfordring med målkonflikter at man skal respektere hverandres ulike tolkninger, meninger og interesser. Dette er noe man i antagonistiske politiske klima ikke gjør, når man mener sitt synspunkt, eller mål, er det rette, og dermed ikke ser på andres synspunkter som legitime. Dette kan knyttes til at argumentasjonen for hvorfor PBE og SVRØ er gjensidig avhengige av å samhandle om målkonflikten, selv om konflikten preges av antagonistisk syn når aktørene ser på konflikten som noe som bør bli løst på et politisk nivå. At man i offentlig planlegging ser på at konflikter bør løses med vedtak, hevder Pløger (2004) er fordi plansystemet favoriserer rasjonelle og juridiske løsninger på konflikter som er preget av antagonisme. Med dette presiserer Mouffe at agonistiske prosesser, som løser målkonflikter, krever blant annet åpne prosesser med gjensidig, inspirerende dialoger (Mouffe, 2000 via Pløger, 2004), preget av agonisme.

fig 102: Syklister Frognerkilen



På denne måten foreslår den agonistiske planteorien ulike prosesser for hvordan konflikt-håndtering kan bidra til å løse målkonflikter i planlegging i konflikter som det legges opp til at kan løses med vedtak. Selv om det i denne oppgaven er argumentert for hvorfor partene er tjent med samhandling, hvordan samhandling i planprosesser kan bidra til enighet om mål gjennom konflikthåndtering, kan man diskutere dette ut ifra andre perspektiv. Oppgaven tar utgangspunkt i spørsmålet om samhandling kan bidra til enighet om mål i prosesser, noe som farger perspektivet på analysen. Med tanke på funnene i analysen for hvilke faktorer som påvirker graden av samhandling i prosessen (oppgavens forskningsspørsmål 3), kan man se at man i planprosesser står ovenfor komplekse og sammensatte utfordringer som kan løses gjennom samhandling, og andre ikke. Det er i

den sammenheng viktig å påpeke at man også bør anerkjenne at andre perspektiver ikke er belyst her. Vi har gjennom besvarelsen av forskningsspørsmålene forsøkt å basert oss på innhentet data, besvare hvordan målkonflikten mellom PBE og SVRØ, tilknyttet løsningen av E18 har blitt håndtert, og hvordan samhandling kan bidra til bedre prosesser.

Man kan diskutere om samhandling er den eneste måten å håndtere målkonflikter på. Målkonflikter er som forklart alltid eksisterende i planlegging, og man må anerkjenne de aktørene som spiller inn i prosesserne og som er utfordringer for graden av samhandling. Men planteorien kan brukes for å forklare hvilke tilnærminger man kan ha for å møte målkonflikter, slik at offentlige myndigheter bedre kan koordineres.

"Men planteorien kan brukes for å forklare hvilke tilnærminger man kan ha for å møte målkonflikter, slik at offentlige myndigheter bedre kan koordineres."



9

KONKLUSJON

KONKLUSJON

Det har i oppgaven blitt identifisert faktorer som har påvirket samhandlingen i målkonflikten mellom PBE og SVRØ tilknyttet utformingen av E18 og videre foreslått hvordan man gjennom samhandling bedre kan håndtere målkonflikter. Dette er hovedmålet i oppgaven. Hovedmålet ble besvart gjennom tre forskningsspørsmål, som baserte seg på informasjonsinnhenting fra intervju, dokumentinnsyn i saksinnsyn på kommunens nettside, samt med oppgavens kapittel om kunnskapsgrunnlag, planteori, kunnskapsstatus og føringer. Forskningsspørsmålene ble konkludert i slutten av hver del.

Hva er målene til PBE og SVV i områderegeringsplanen på Skøyen tilknyttet løsningen av E18 og hvilken sammenheng har de med føringer?

I forskningsspørsmål 1, så vi på sammenhengen mellom mål og føringer. Besvarelsen bidro til å gi en forståelse for årsakene til målkonflikten. Vi så på hvordan aktørenes ulike mål har sammenheng med føringer og hvordan dette har påvirkning på målkonflikten om utformingen av E18. Delen viste hvordan overordnede mål påvirker mål på lokalt nivå, og at målene på de ulike nivåene var i konflikt med hverandre. SVRØ sitt overordnede mål er dannet på grunnlag av norsk transportpolitikk, som blant annet er nedfelt i NTP, Oslopakke 3 og KVVU-Oslo navet. Det er i denne transportpolitikken blant annet lagt vekt på et transportsystem som er sikkert, tilgjengelig, framkommelig, miljøvennlig, universell utformet, hvor all personbiltrafikk skal overføres til kollektiv, sykkel og gange. SVRØ som sektormyndighet, følger også de mål som er satt av samferdselsdepartementet.

PBE sine overordnede mål bygger på en helhetlig utvikling av Oslo. Det blir i denne sammenheng et overordnet mål som skal sikre ulike hensyn. Målene er basert på PBE sin rolle som planmyndighet.

De overordnede målene kommer til uttrykk i prosjektmålet på Skøyen. Forskningsspørsmålet viser hvordan prosjektmålet for PBE på Skøyen bygger på mål konkret på Skøyen. SVRØ har etter definisjonen av mål ingen prosjektmål på Skøyen, ettersom de ikke har midler til prosjekt. Målprioriteringene som skal bidra til å oppfylle prosjektmålet er som følge av divergerende mål, ulike. Med dette kan man ved å se på sammenhengen mellom mål og føringer forklare årsaken til målkonflikt.

Hvordan har samhandlingen mellom PBE og SVRØ vært i prosessen?

I delspørsmål 2 så vi på hvordan ulike mål kommer til uttrykk i samhandlingen i prosessen. Forskningsspørsmålet er knyttet til en beskrivelse av prosessen gjennom intervju og dokumentinnsyn. Det er fokus på hva som har blitt gjort av tiltak, og hvordan partene opplevde dette. I denne delen ble det konkludert med at aktørene hadde ulik oppfatning av hvordan samhandlingen har fungert, noe som kom av at målkonflikten mellom aktørene var godt kommunisert. Det kom frem at SVRØ ikke var fornøgd med graden av involvering fra PBEs side.

Det ble skilt mellom formell og uformell samhandling. Den formelle samhandlingen har foregått ift. plan- og bygningslovens bestemmelser. SVRØ har samhandlet gjennom innspill gjennom prosessen, med innsigelse Den formelle sam

handlingen vises gjennom saksinnsyn. Det blir konkret vist til SVRØ sine tre uttalelser om tunnelalternativ knyttet til Fornebubanen og områdereguleringen på Skøyen og PBE sine svar til de to første uttalelsene. De uttrykker i den formelle prosessen at de var uenig i mål som var satt, og graden av medvirkning i prosessen. SVRØ nevner i uttalelsen knyttet til oppstart av områdereguleringen at byplangrepet har vært gjenstand for mangelfull medvirkning.

Den uformelle samhandlingen kommer til uttrykk i eksternt arbeidsmøte som PBE arrangerer, og koordineringsmøter på saksbehandler- og direktørnivå. Partene har ulike oppfatning av samhandlingen.

Hvilke faktorer har påvirket samhandlingen, og hvordan har de bidratt til konflikt?

I forskningsspørsmål 3 identifiseres ulike faktorer som har påvirket samhandlingen. Faktorene som har påvirket samhandlingene er at aktørene har ulike roller, tidsperspektivet i planlegging, mangel på ressurser, grad av samhandling, og makt og politikk. Gjennom en analyse av innhentet data, forklares det hvordan faktorene har hatt innvirkning på samhandlingen. Faktorene brukes for å forklare årsaker i prosessen som har ført til konflikt mellom aktørene.

På grunnlag av de funnene fra analysen, kan man ved å identifisere faktorer som har vært utfordrende i planleggingsprosessen, og bidratt til konflikt, hevde at partene ville vært tjent med en større grad av samhandling. Det poengteres at partene med grunnlag i deres mål i stor grad er avhengig av å samhandle for å i større grad oppnå sitt mål.

Delmål: Hvordan kan samhandling bidra til bedre prosess på Skøyen?

Normative planteorier som forhandlingsplanlegging og agonistisk planlegging introduseres som en forklaring på hvordan samhandling kan bidra til en bedre prosess på Skøyen. Dette med bakgrunn i at interessekonflikten kunne vært løst gjennom samhandling i planprosessen, i motsetning til politisk vedtak. Det argumenteres for hvordan en bedre prosess på Skøyen kunne bidratt til å minke målkonfliktens omfang.

Bekreftede /avkreftede hypotese:

«Ved å kartlegge utfordringer i planleggingsprosesser som kan påvirke samhandlingen, kan man bedre håndtere målkonflikter»

Vi har vist at gjennom å være klar over faktorer som har påvirket samhandlingen, kan man bedre forstå årsaken til målkonflikten på Skøyen. Ved å være klar over utfordringene i planprosessen, kan man bedre forstå hvilke tiltak som bør iverksettes, og bedre håndtere målkonflikter. Med dette kan man dermed bekrefte hypotesen.



10

REFLEKSJON

REFLEKSJON

Veier har alltid generert arealbruk i byer. E18 gjennom Skøyen er ikke et unntak. I kapittel 1 redegjorde vi for at E18 forbi Skøyen ble planlagt og bygget da fremkommelighet for bil var den viktigste utformingspremisen for urbane transportårer og bilfremkommelighet var prioritert som en viktig byfunksjon både av statlige og lokale aktører. Vi refererte også til, at siden den gangen har byutviklingen endret faglig fokus. Bymobilitet, som inkluderer målet om at all vekst i privattransport skal tas av kollektivtransport, sykling, gåing, har fått et fokus der bilen ikke lenger er det rådende transportmiddelet. Kapitlene 3 og 8 i Nasjonal Transportplan, henholdsvis "Fremtidens mobilitet – transportsystemet i en brytningstid" og «God byvekst og mobilitet», vitner om at det paradigmeskiftet som professor David Banister påpekte i 2008 har nådd landets departementementer. Når SVRØ sitt viktigste målstyringsdokument i Områdereguleringen Skøyen, NTP, også presenterer en samferdselspolitikk som er basert på en langt videre og mer byrelatert fagforutsetning enn gjeldende vegplanlegging i 1977 da nåværende E18 forbi Skøyen ble bygd, kan man spørre seg om hvorfor de målene som ble satt i prosjektet ikke var mer faglig nyansert.

Vi tolker enkelte informanter som at dette ikke bare gjelder er en målkonflikt mellom etatene, men også en målkonflikt innad i etatene. Dette er mest synlig for SVV som bruker tilnærmet de samme argumentene i områdereguleringen på Skøyen som de gjorde i Økern-prosjektet vi presenterte innledningsvis. Ut fra et slikt perspektiv er det i samordnet areal- og transportplanlegging i by langt igjen fra faglige og politisk reto-

rikk til praksis. Hvorfor det er slik er det ikke i denne oppgavens målsetting å svare på. Derimot gir det grobunn for refleksjon.

Hva som skal til for at regjeringens transportpolitikk om bymobilitet og målsetting om attraktive byer for mennesker skal settes ut i verden, og hvem som skal gjøre det i fremtiden, er et relevant spørsmål i en brytningstid for offentlig forvaltning og ikke minst for SVV som nå er under omorganisering. Å endre denne praksisen fordrer både mot, nytenkning og ikke minst en formålstjenelig samhandling mellom viktige aktører. Og ikke minst en felles målforståelse som alle aktørene, statlig eller kommunalt, kan enes om. Uten en slik felles målforståelse vil samhandling aldri bli det viktige verktøyet for å realisere politiske visjoner og mål.

I en slik sammenheng er Carl Berner plass-prosjektet et foregansprosjekt. Å etablere en felles målformulering her tok ett år. Det var vel anvendt tid for å realisere full måloppnåelse. Dette ble gjort i god samhandlingsånd mellom SVRØ og PBE. Dette forteller oss at en entydig målformulering og en bevisst samhandlingprosess sannsynligvis er de viktigste forutsetningene for å oppnå gode byprosjekter der gater og byrom er viktige arenaer for mobilitet og opphold.



REFERANSER

KILDER:

1. (Oslo kommune, 2019) Informasjon når man klikker seg inn på karttjenesten til kommunen, og deretter planprogram på Skøyen. Tilgjengelig fra: <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/?mode=planinnsyn#594339,6644470,9>
2. "Evaluering av oppgraderingen av Jernbanetorget kinutepunkt", Statens vegvesen region øst
3. Aftenposten, (2017) «Vakre vegers pris» Hederlig omtale til Carl Berners plass. Kirkeboen, S,E. 25. jan. 2017 20:24 26. jan. 2017 10:50. Besøkt 21.04.2019. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/J9lzR/Vakre-vegers-pris-Hederlig-omtale-til-Carl-Berners-plass>
4. Alnes et. Aal, (2017) H,O Bråtå, P,K Alnes, A, Hagen, U, Higdem, P,O Lund.
5. Amdam & Veggeland, (2011) Amdam, J, Veggeland, N. Teorier om samfunnsstyring og planlegging. Universitetsforlaget. Oslo, 2011.
6. Ansell et al. (2018): How Does Collaborative Governance Scale? Utarbeidet av: Ansell & Trofing. Tilgjengelig fra: <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/distributed/H/bo28662861.html>
7. Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector
8. Article (PDF Available) in Journal of the American Planning Association 53(1):9-22 · March 1987
9. Artikkel. Sist oppdatert: 24.04.2009. Lastet ned 10.april.2019
10. Banister, (2008): «The Sustainable Mobility Paradigm», Elsevier 2008. Utarbeidet av: David Banister. Tilgjengelig fra: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X07000820>
11. Carl Berners plass, Oslo, fra slitent vegkryss til levande byplass. Paradigmeskifte hos Statens vegvesen.
12. Deres ref: Oppgis alltid ved henvendelse Saksbeh: Andreas Rønsdal Arkivkode: 510
13. Evaluering av Carl Berner, (2011) Oppdragsgiver: Plan Oslo, Statens vegvesen region øst Prosjektledere: Senioringeniør Øystein Tandberg, Ressursavdelingen, Veg og gateplanlegging Forfattere: Viktoria Hamran Fjellbekk (NTNU) og Kine Krogh Olesen (UMB) 10. august 2011
14. Falkanger et. al, (2017) Falkanger, T, Solvik, F, Reusch, M. Tilgjengelig fra: https://snl.no/plan-_og_bygningsloven
15. FNs Bærekraftsmål, (2019, 2): Brundtland-kommisjonen, "Vår felles framtid", 1987 Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/Tema/Fattigdom/Baerekraftig-utvikling>
- Fns Bærekraftsmål, (2019, 1). Bærekraftsmål nr 11, "Bærekraftige byer og samfunn", 2017 Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>
16. Fra kommunal plan til gjennomføring. ØF-rapport nr.: 04/2017. Tilgjengelig fra: <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/12/Fra-kommunal-plan-til-gjennomforing.pdf>
17. Gundersen, (2018). Prosess. Universitetet i Oslo: Utarbeidet av: Dag Gundersen.

Tilgjengelig fra: <https://snl.no/prosess>

18. Hamilton-Baillie, (2010): forelesning «Shared Space Norway- new Ideas for reconciling people place and traffic». Utarbeidet av: Ben Hamilton-Baillie. Oslo (Litteraturhuset) 24.11.2010. Tilgjengelig fra: <http://plangate.no/wp-content/uploads/2010/12/Ben-Hamilton-Baillie.pdf>

19. Hansen,T, (2019). Tilgjengelig fra: <https://snl.no/inkrementalisme>. UiO. Sist oppdatert 28. januar. 2019. Tore Hansen. Store Norske Leksikon

20. Haugrønning, B et. al. (2011). Haugrønning, B, Jensen, R.H, Medalen, T, Wøhni, A. Planlegging, vern og utbygging. En introduksjon til plan- og bygningsloven. Revidert utgave 2011. Hefte 1. Revisjonsgruppen. 2 opplag, februar 2011.

21. Jensen, (2000) Rolf, H, Jensen, Garnåsjordet, G, A, Medalen, T, Røsnes, A, E, Skjefstad, T, E, Tellefsen, U. Forhandlinger i fysisk planlegging. Tapir akademisk forlag

22. Kalliomäki, (2015) Kalliomäki, H. Re-framing strategic spatial planning as a “coproductive trading zone” between state- led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland. Department of geography and Geology, University of turku, FI- 20014 Turku, Finland. Land Use Policy 4 (2015) 113-123. 9.juni 2014, men publisert i Land Use Policy i 2015.

23. Kanninen et al.,(2013) Vesa Kanninen, Pia Bäcklund, and Raine Mäntysalo. Chapter 10, Trading Zone and the Complexity of Planning. Urban Planning as a trading zone. Alessandro Balducci, Raine Mäntysalo. Springer Science & Business Media, 27. mars 2013.

24. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2009, 1). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-2-statlige-planretningslinjer/id556760/

25. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2009, 2). Artikkel | Sist oppdatert: 27.04.2009. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-2-omraderegulering/id556814/

26. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (2019). Ansvarlig redaktør Bjørge, K. Nettredaktør Lindaas, A, K. Ukjent dato. Lastet ned 28.03.19. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/pblveiledere/rundskriv-om-plan--og-bygningsloven-plandelen/id2472322/>

27. KVVU Oslo-navet, (2015). KVVU Oslo-navet, konseptvalgutredning, for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo. Oslo: utarbeidet av Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/1093243/binary/1073668?fast_title=Oslo-Navet+Hovedrapport.pdf

28. Lillebye, (2014) Personlig notat, Carl Berners plass- Planleggingsprosess (09.10.2014).

29. Lovdata, (2018). Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

30. Mouffe, C. (2000) The Democratic Paradox. London: Verso.
31. Multiconsult (i.d). Mulighetsstudie. Tilgjengelig fra: <https://www.multiconsult.no/tjenester/mulighetsstudie/>
32. Norconsult, Snøhetta, (2005) Carl Berners plass. Forslag til reguleringsplan: planhefte. Dato: januar 2005. sted: Oslo.
33. NTP, (2016-2017). Nasjonal transportplan 2018-2029. Oslo: utarbeidet av samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd-2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>
34. Oslo kommune i.d. Mulighetsstudier for Vestkorridoren. Oslo: Eies av Plan og Bygningsetaten og Ruter og utarbeidet av: Norconsult, Rodeo arkitekter og Architectopia/ Alliance arkitekter og SWECO/DARK arkitekter, ADEPT arkitekter og Rambøll.
35. Oslo kommune, (2013, 1). Byplangrepet Skøyen. Oslo: utarbeidet av Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13104308-1454489019/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Fjordbyen%20vest/Skøyen/Dokumenter/Byplangrep%20Skøyen.pdf>
36. Oslo kommune, (2013, 2). Program for parallelloppdrag, Mulighetsstudier – Lysaker – Vækerø – Skøyen. Oslo: Utarbeidet av: plan og bygningsetaten og Ruter AS.
37. Oslo kommune, (2014). Fornebubanen Lysaker – Majorstuen. Planprogram for T-bane med tilhørende anlegg, byutvikling på Majorstuen samt regulering av E18 med tilliggende arealer for byutvikling Lysaker – Skøyen. Oslo: utarbeide av Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13104305-1454489015/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Fjordbyen%20vest/Skøyen/Dokumenter/Fastsatt%20planprogram%20-%20Fornebubanen.pdf>
38. Oslo kommune, (2014). Oslo kommune Plan- og bygningsetaten Avdeling for Byutvikling. Mulighetsstudier og senere regulering for byutvikling av E18 og tilliggende byutviklingsarealer på strekningen Lysaker- Filipstad Regulering og utbygging av sporområdet på Majorstuen Ny T-bane i sin helhet under bakken fra Fornebu til Majorstuen Fornebubanen Lysaker - Majorstuen planprogram for T-bane med tilhørende anlegg, byutvikling på Majorstuen samt regulering av E18 med tilliggende arealer for byutvikling Lysaker- Skøyen. FASTSATT 10.07.2014
39. Oslo kommune, (2015). Kommuneplan 2015, Samfunnsdel og byutviklingsstrategi, Del 1. Oslo: utarbeidet av Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374699-1486638305/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny%20kommuneplan%202015/Kommuneplan%202015%20del%201%20justert%2031.01.2017.pdf>
40. Oslo kommune, (2015). Vår ref (saksnr): 201414412-5 VARSEL OM OPPSTART AV PLANARBEID- SKØYEN
41. Oslo kommune, (2018). <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/> lastet ned 24.02.2018
42. Oslo kommune, (2018). Område-regulering Skøyen. Oslo: utarbeidet av Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13294432-1537169499/Innhold/>

Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Fjordbyen%20vest/Sk%C3%B8yen/Dokumenter/OR%20Skoyen_til_politisk_behandling-rev230818.pdf

43. Oslo kommune, (2019) Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/plan-og-bygningsetaten/#gref> ukjent dato. Dato lastet ned: 10.04.2019

44. Oslo kommune, (2019). Oslo kommune. Byrådsavdeling for byutvikling. TILDELINGSBREV 2019 FOR PLAN- OG BYGNINGSETATEN. Dato: 05.03.2019

45. Oslo kommune. (2013, 3). Mulighetsstudier for byutvikling i Bydel Ullern. Oslo: Eid av Oslo kommune og utarbeidet av: Dark, ADEPT, Norsam AS. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-ullern/budsjett-dokumenter-og-planer-bydel-ullern/mulighetsstudier-for-byutvikling-i-bydel-ullern-article28502.html>

46. Oslopakke 3, (2012). Revidert avtale Oslopakke 3, Effektiv, sikker og miljøvennlig transport for en region i vekst. Oslo: utarbeidet av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/341947/binary/594228?fast_title=Revidert+avtale+Oslopakke+3+mai+2012.pdf

47. Oslopakke 3, (2016, 1). Revidert avtale Oslopakke 3 for 2017-2036. Oslo: utarbeidet av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/1389085/binary/1113644?fast_title=Revidert+avtale+Oslopakke+3+for+2017-2036.+Undertegnet+2016-06-05.pdf

48. Oslopakke 3, (2016, 2) Oslopakke

3, Handlingsprogram 2017-2020, forslag fra styringsgruppen for Oslopakke 3. Oslo: utarbeidet av Statens vegvesen, Jernbaneverket, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/1572781/binary/1139427?fast_title=Oslopakke+3+Handlingsprogram+2017-2020.pdf

49. Ot.prp. nr 32 (2007-08) s. 171

50. Pbl, (2008). Områderegulering. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-3#KAPITTEL_2-4-3

51. Pedersen et. al, (2015) Plan- og bygningsrett 2. utgave. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon. Universetetsforlaget. Pedersen, O, J, Sandvik, P, Skaaraa, H, Ness, S, Os, A. Oslo.

52. Plan og bygningsetaten et.al (2013): "Høytrafikkerte bygater- og ombygging fra vei til gate". Eier: Plan og bygningsetaten, Oslo kommune bymiljøetaten og Statens vegvesen. Utarbeidet av: Aspla Viak. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planer-og-veiledere/byggesaksveiledere-normer-og-skjemaer/?offset=96>

53. Plan- og bygningsetaten, (2010). Planprogram for klimaeffektiv byutvikling på furuset til offentlig ettersyn.

54. Plan Urban, (2019) Carl Berners plass. Tilgjengelig fra: <http://www.planurban.no/portfolio/carl-berners-plass/>

55. Reed, H.K., Enger, F.E.T. & Sundvold, P. (2017). Alternativt planforslag til områdereguleringsplan for Skøyen, transformasjon av urban motorveg til boulevard/avenue. Universitetet i Ås: Utarbeidet av: Kristina Hjøhlmann Reed, Tord

Eirik Feldt Enger og Pia Sundvold.

56. Regjeringen, (2014). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/#2> Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Rundskriv | Dato: 17.02.2014. Nr: H-2/14

57. Rittel and Webber, (1973) Rittel, H.W.J, Webber, M.M, 1973. Dilemmas in a general theory of planning. Policy sci. 4, 155-169 June 1973

- Rødevand, Ø. (2004). Skøyen i sentrum. Ullern Historielag.

58. Samferdselsdepartementet, (2011) Forskrift dato 2011-03-15-386. Instruks for Statens vegvesen.

59. Samferdselsdepartementet, (2019) Samferdselsdepartementets sider. Ansvarlig redaktør Susanne Stephansen, nettrektør Tor Midtbø. Ukjent dato. Lastet ned 27.mars. 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/underliggende-etater/statens-vegvesen/id443412/>

60. Samferdselsdepartementet, (2019, 2) Statsbudsjettet 2019-Tildelingsbrev til Statens vegvesen. Det kongelige samferdselsdepartement. 10.januar.2019 Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/087954c97c8e47b7b2a733e350a25b4a/statens-vegvesen---tildelingsbrev--2019-medvedlegg.pdf>. SIST OPPDATERT: 14. desember 2017 Lastet ned 24.februar. 2019

62. Snl, (2018). Informant. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/informant>

63. Statens vegvesen (2014): rapport 250

"Introduksjon til gateplanlegging». Tilgjengelig fra: www.vegvesen.no)

64. Statens vegvesen (2015):"Utforming av høytrafikkerte gater". Tilgjengelig fra: www.transportiby.net

65. Statens vegvesen Region Øst 24. Februar 2014

66. Statens Vegvesen, (2010). Rapport nr. 188: Prosam, Vista utredning AS, 2010,

67. Statens Vegvesen, (2011). CARL BERNERS Plass Fra trafikklum til byrom Malmø. 10. oktober 2011 Toril Presttun Toril Presttun Basert på lysbilder utarbeidet av: Øystein Tandberg og Astrid Fluksrud. Tilgjengelig fra: <http://www.nvfnorden.org/lisalib/getfile.aspx?itemid=5121>

68. Statens vegvesen, (2013). Kunngjøring om offentlig ettersyn 20130429- 20130620 - Oppstart av reguleringsplaner med konsekvensutredning og planprogram- Fornebubanen- Lysaker- Majorstuen . Statens vegvesen, 19.06.2013. Statens vegvesens referanse: 2012/127412-017. Tilgjengelig fra: <https://inn-syn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2013067583&fileid=4061305>

- Statens vegvesen, 2003. Fra riksvei til gate, erfaring fra 16 miljøgater. Utarbeidet av: utbyggingsavdelingen, vegdirektoratet.

69. Statens vegvesen, (2014). Håndbok V710 Oversiktsplanlegging Veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven. Vegdirektoratet 2014. Faglig innhold 2000 Tilgjengelig fra: https://www.vegvesen.no/_attachment/69477/binary/964077

70. Statens Vegvesen, (2015) Uttalelse ved

oppstart områderegulering med konsekvens-
utredning for Skøyen- varsel om innsigelse.
Region øst. 26.06.2015. Ref: 201414412-5. Til-
gjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015088660&fileid=5734898>

71. Statens vegvesen, (2016). Strategi, for
utbedring av E18 Framnes-Lysaker. Oslo: utar-
beidet av Statens Vegvesen. Tilgjengelig fra: [https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/
binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbe-
dring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbedring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf)

72. Statens Vegvesen, (2017). Forslag
områderegulering Skøyen – innsigelse knyttet
til E18 i tunnel, kollektivfremkommelighet og
luftkvalitet. Referanse: 201414412-287. Statens
vegvesen region Øst. Dato: 18.09.2017. Tilgjen-
gelig fra: [https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/
saksinnsyn/showfile.asp?jno=2017136037&fi-
leid=7417290](https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2017136037&fileid=7417290)

73. Statens vegvesen, (2018). Den nasjo-
nale reisevaneundersøkelsen. Tilgjengelig fra:
[https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/transport/
reisevaner](https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/transport/reisevaner).

74. Statens vegvesen, (2018, 8). Håndbok
R760 Styring av vegprosjekter. Vegdirektoratet
2018

75. Statlige planretningslinjer, (2014).
Oslo: utarbeidet av kommunal- og Moderni-
seringsdepartementet .Tilgjengelig fra:[https://
www.regjeringen.no/contentassets/689bae-
9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae-9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf)

76. Stendahl (2012):"Vegplanlegging
og byutvikling på Økern : en casestudie av
Rv. 150 Ring 3 Ulven- Sinsen". Utarbeidet
av: Åsmund Stendahl. 2012. Tilgjengelig fra:
<https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/hand->

[le/11250/188299\)](https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/188299)

77. Strand et al. (2014). Samordnet areal
og transportplanlegging – Statlige føringer.
Utarbeidet av: Arvid Strand, TØI og Marika
Kolbenstvedt TØI. Tilgjengelig fra: [https://www.
tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-1-mil-
joe-lover-og-retningslinjer/o-1-2/](https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-1-mil-joe-lover-og-retningslinjer/o-1-2/)

78. SVV, (2018, 2). Planleggingsprosesser.
Tilgjengelig fra: [https://www.vegvesen.no/veg-
prosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess](https://www.vegvesen.no/veg-prosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess) Sist
oppdatert: 29. september 2018

79. SVV, (2018, 3). Reguleringsplan.
Tilgjengelig fra: [https://www.vegvesen.no/fag/
veg+og+gate/planlegging](https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging) Sist oppdatert: 8. juni
2018

80. SVV, (2018, 4)Tilgjengelig fra: [https://
www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+veg-
prosjekter/Planprosess/Reguleringsplan](https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+veg-prosjekter/Planprosess/Reguleringsplan). Sist
oppdatert: 29. september 2018

81. SVV, (2018, 5). Kommunedelplan.
Tilgjengelig fra: [https://www.vegvesen.no/
vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/
Kommunedelplan](https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Kommunedelplan) .Sist oppdatert: 29. septem-
ber 2018

82. SVV, (2018, 6). Planprogram. Tilgjenge-
lig fra: [https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/
Om+vegprosjekter/Planprosess/Planprogram](https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Planprogram).
Sist oppdatert: 29. september 2018

83. SVV, (2018, 7). Konseptvalgutredning
(KVU) og KS1. Tilgjengelig fra: [https://www.
vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/kon-
septvalgutredninger-kvu-og-ks1](https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/konseptvalgutredninger-kvu-og-ks1) Sist oppdatert:
14. mai 2018

84. SVV, (2018,1). Kommunedelplan med
konsekvensutredning. Tilgjengelig fra: <https://>

www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging/Kommunedelplan++konsekvensutredninger Sist oppdatert: 8. juni 2018

85. Tandberg, (2014). Presentasjonsnavn: Nye krav til byromsplanlegging. Carl Berners plass. Tandberg, Ø.

- Smeby, (2019). Tunnel & Lokk. Dokument via epost. Utarbeidet av: Tor, J Smeby.

86. Tjora & Noack (2018). Utarbeidet av: Tjora, A & Noack, T. 21. November 2018. Samhandling. I Store norske leksikon. Hentet 29. april 2019 fra <https://snl.no/samhandling>

87. Tjora og Noack, (2018). Samhandling. Utarbeidet av: Aksel, T og Turid, N. Tilgjengelig fra:<https://snl.no/samhandling>

88. Transport of London, (2013). Transport for London: Better Streets Delivered 1, learning from completed schemes. Utarbeidet av: Windor House. Victoria street, London SW1H 0TL: Tilgjengelig fra: <http://content.tfl.gov.uk/better-streets-delivered-web-version.pdf>

89. Tønnesen (i.d). Mandat. Utarbeidet av: Ragnhild Tønnessen. Tilgjengelig fra: <https://ndla.no/nb/node/50417>. Ukjent dato. Besøkt 21.04.2019

91. Visitoslo, (i.d). Grønt Oslo, Invitasjon til et miljøvennlig Oslo-Opphold. Tilgjengelig fra: <https://www.visitoslo.com/no/oslo-for-deg/gront-oslo/>

92. Wikipedia, (2017, 1). Mål. Utarbeidet av: Jacobsen, D. I, og Thorsvik, J. via Hvordan organisasjoner fungerer, 3 utgave. Fagboklaget. 2007. Tilgjengelig fra:[https://no.wikipedia.org/wiki/M%C3%A5l_\(m%C3%A5lsetting\)](https://no.wikipedia.org/wiki/M%C3%A5l_(m%C3%A5lsetting))

93. Wikipedia, (2017, 2). Samarbeid.

Tilgjengelig fra: <https://no.wikipedia.org/wiki/Samarbeid>

94. ØF-rapport, (2017) ØF-rapport 04/2017 Fra kommunal plan til gjennomføring av Hans Olav Bråtå Per Kristian Alnes Aksel Hagen Ulla Higdem Per Olav Lund. Østlandsforskning.

- Lokalhistoriewiki, 2019. *Drammensveien (Asker og Bærum)*. Utarbeidet av: Pål Giørtz. Tilgjengelig fra: [https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Drammensveien_\(Asker_og_Bærum\)](https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Drammensveien_(Asker_og_Bærum))

Tvedt (red). 2010. Utarbeidet av Knut Are Tvedt. Oslo byleksikon. utg kunnskapsforlaget, Oslo. ISBN, 978-82-1760-7

FIGURLISTE:

- fig 1: Forside, E18 (eget foto)
- fig 2: Illustrasjon svane (eget foto)
- fig 3: Kapittelinnledning kapittel 1, Skøyen stasjon (kilde: eget foto)
- fig 4: E18 Vestkorridorens forhold til omliggende byutvikling (illustrasjon: Statens vegvesen)
- fig 5: Definisjon av "Urban mobility (kilde: www.slideshare.net)
- fig 6: Differensiering mellom bytransport og bymobilitet, (kilde: David Banister, oversatt av Guro Berge)
- fig 7: Differensiering mellom veg og gate (kilde: Ben Hamilton-Baillie, oversatt av Einar Lillebye)
- fig 8: Midlertidige fysiske tiltak ved Rådhusplassen, Oslo i forbindelse med "Bilfritt byliv-prosjektet". Tilgjengelig fra: www.wikipedia.org)
- fig 9: Upper Street i Camden er bydelens strøksgate. Gata er samtidig del av landets viktigste hovedvegssystem A1 (eget foto)
- fig 10: Forside rapport: Utforming av høytrafikkerte gater HTG (kilde: www.transportiby.net)
- fig 11: Forside rapport: Høytrafikkerte bygater - og ombygging fra vei til gate (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planer-og-veiledere/byggesaksveileder-normer-og-skjemaer/?offset=96>)
- fig 12: Kensington High Street, Støkskaten i bydelen Kensington Chelsea med ca 42 000 ÅDT (foto: eget foto)
- fig 13: Kobling Østre Aker vei og Oslo sentrum i kulvert (illustrasjon: Statens vegvesen)
- fig 14: Nye Økernsenteret med tilhørende transportanlegg (illustrasjon: Steen og Strøm)
- fig 15: Plankart, områderegulering Skøyen med E18 i dagen (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/getfile>.)
- fig 16: Planavgrensning områdeguleringen (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/getfile>)
- fig 17: Bydelskart for Oslo med Skøyen markert med rødt. (illustrasjon: mgromdotcom.wordpress.com)
- fig 18: Kapittelinnledning kapittel 2, Løkk E18 (kilde: eget foto)
- fig 19-22: symboler hentet via Adobe Stock via InDesign
- fig 23: Kapittelinnledning kapittel 3, Undergang Frognerstranda (eget foto)
- fig 24: Sjøyst fra 1969 med Drammensveien (nåværende E18), Messehallen og Drammensbanen (foto: Widerøes Flyveselskap/ oslobilder.no)
- fig 25: Karenyst allé på Sjølyst (foto: eget foto)
- fig 26: Skøyen hovedgård, en av Oslos flotteste privatboliger, 1895 (foto: ukjent/ oslobilder.no; link: <http://oslobilder.no/OMU/OB.F14679i>)
- fig 27: Flyfoto Skøyen 1937 (foto: 1881.no/ historiske bilder)

fig 28: Flyfoto Skøyen 1971 (foto: 1881.no/historiske bilder)

fig 29: Flyfoto Skøyen 1984 (foto: 1881.no/historiske bilder)

fig 30: Flyfoto Skøyen 2001 (foto: 1881.no/historiske bilder)

fig 31: Flyfoto Skøyen 2018 (foto: 1881.no/historiske bilder)

fig 32: Nye boliger på Karenlyst med Orkla-bygget i bakgrunnen (kilde: eget foto)

fig 33: Transformasjon og nybygg på Thune (kilde: eget foto)

fig 34: Monier, Skøyen, 1951 (foto: Widerøes Flyveselskap / Vilhelm Skappel/ Oslobilder.no)

fig 35: Skabo jernbanevognfabrikk, 1950 (foto: Fotospesialisten/ Oslobilder.no)

fig 36: Tømmerbeholdningen ved NEBB's fabrikker på Skøyen, omkringliggende jorder og en liten vei, Frognerkilen og byen i bakgrunnen (foto: ukjent/ Oslobilder.no)

fig 37: Kart fra 1879 med den nye Drammenbanen og Drammensveien inntegnet. (illustrasjon: 1881.no)

fig 38: Drammensveien fra en periode med lite trafikk. Syklister på vei mot Oslo langs Drammensveien på Tjernsmyr i 1942. Utlånt av Bærum bibliotek (foto: wikipedia.org)

fig 39: Fra arbeidet med ny E18 ved Slepanden. Strekningen ble åpnet i 1972. Gyssestad gård oppe til venstre i bildet (foto: wikipedia.org)

fig 40: Sjøystveien ca 1962 (foto: Randulf Kure/ Oslobilder.no)

fig 41: Skøyen stasjon i 1920 men villabebyggelsen i bakgrunnen. (foto: ukjent/ Oslobilder.no)

fig 42: Blåtrikken. Trikk med tilhenger type Herbrand nr. 144, linje 3, motorvogn type U. (foto: ukjent/ oslobilder.no)

fig 43: Forside Områderegulering Skøyen (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen-vest/skoyen/>)

figur 44: Modell av Områderegulering Skøyen (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen-vest/skoyen/>)

fig 45: Forside, planprogram Fornebu (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 46: Forside, Byplangrepet Skøyen (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 47: figur 47 over: Inspirasjoner fra Skøyen-området (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen-vest/skoyen/>)

fig 48: Byplankonseptet (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen-vest/skoyen/>)

fig 49: Struktur for offentlig rom, hentet fra byplanpreget (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 50: Struktur for offentlig rom, hentet fra byplanpreget (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 51: Utviklingsprinsipper (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 52: Nye Skøyen torg (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 53: Områderegulering Skøyen, eksisterende situasjon, 0-alternativet (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 54: Områderegulering Skøyen, fremtidig situasjon, hovedalternativet (alt 1)

(kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 55: Nye Hoffsvæien med trikk og nedgang til Metro (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 56: Plankart Områderegulering Skøyen, hovedalternativet, alt 1 (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 57: Plankart Områderegulering Skøyen, alternativ 2 (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 58: Forside, «Fjordbyen – The Final Cut» (kilde: Oslo kommune, i.d), se kildehenvisning

fig 59: Forside, «Velkommen til Oslo» (kilde: Oslo kommune, i.d), se kildehenvisning.

fig 60: Forside, «Fjordparken»- et lokalt rekreasjonsnettverk for nabolagene og en attraksjon for hele byen (kilde: Oslo kommune, i.d) se kildehenvisning.

fig 61: Forside, Skøyenområdet – analyse og studier (1) (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

fig 62: Forside, Skøyenområdet – fra veikryss til levende by (2) (kilde: <https://www.oslo.kommune.no>)

ne.no)

fig 63: Forside, Alternativt planforslag til områdereguleringsplan for Skøyen, NMBU 2018 (kilde: NMBU)

fig 64: Forsidebilde, Områdeavgrensning for strategien (kilde: https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbedring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf)

fig 65: Oversikt over tunnelalternativer som er vurdert i mulighetstudien med tunnelengder (kilde: https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbedring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf)

fig 66-70: Ikoner for strategiltak (kilde: https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbedring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf)

fig 71: Kapittelinnledning kapittel 4, Karenlyst allé (kilde: eget foto)

fig 72: (SVV, 2018, 3) (kilde bilder: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging> Illustrasjonen er utarbeidet av Statens Vegvesen, og er en fremstilling av planprosessen inkludert konseptvalgutredning (KVU) og eksterne kvalitetssikring (KS1 og KS2) (SVV, 2018, 3)

fig 73: (SVV, 2018, 3) (kilde bilder: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging> Illustrasjonen er utarbeidet av Staten Vegvesen, og er en fremstilling av forholdet mellom styringssystemets dokumenter og vegplanlegging hos Statens Vegvesen

(SVV, 2018, 3)

fig 74: (SVV, 2018, 3) (kilde bilder: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging>)
Illustrasjonen er utarbeidet av Staten Vegvesen, og er en fremstilling av forholdet mellom styringssystemets dokumenter og vegplanlegging hos Statens Vegvesen (SVV, 2018, 3)

fig 75: Kapittelinnledning kapittel 5, Gangbru Maritim (kilde: eget foto)

fig 76: Kapittelinnledning kapittel 6, Skøyen (kilde: eget foto)

fig 77: Forside, NTP- Nasjonal transportplan 2018-2029: Meld.St. 37 (kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/id2475111/>)

fig 78: Forside, Statlig planretningslinejer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging (kilde: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/>)

fig 79: Forside, Oslopakke 3 (kilde: <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/oslopakke3>)

fig 80: Forside, KVV-Oslo navnet Fra NAB til nettverk (kilde: <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/oslonav>)

fig 81: Forside, Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030 (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/kommuneplan/kommuneplan-2015/>)

fig 82: Forside, Byplangrepet Skøyen (kilde: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-ullern/politikk-bydel-ullern/politiske-saker-bydel-ullern/2015/byplangrep-skoyen-article24803.html>)

fig 83: Forside, Planprogram Fornebubanen Lysaker – Majorstuen (kilde: https://www.skoyen.no/wp-content/uploads/2018/08/Fornebubanen_planprogram_.pdf)

fig 84: Forside, Strategi- for utbedring av E18 Framnes – Lysaker (kilde: www.vegvesen.no)

fig 85: Dagens situasjon forbi Bygdøylokket. foto: ViaNova på oppdrag fra Statens vegvesen (kilde: https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbedring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf)

fig 86: Eksempler fra grønne brede broer som viser at disse kan oppnå høy kvalitet
foto: Rambøll på odrag fra Statens vegvesen (kilde: https://www.vegvesen.no/_attachment/1587202/binary/1141941?fast_title=Strategi+-+utbedring+av+E18+Framnes%E2%80%93Lysaker.pdf)

fig 87: Kapittelinnledning kapittel 7, Gangbro over E18 (kilde: eget foto)

fig 88: Carl Berners plass i full blomstring (foto: Statens vegvesen)

fig 89: Carl Berners plass, førbilde (foto: Statens vegvesen)

fig 90: Carl Berners plass, etterbilde (foto: Rainer Stange)

fig 91-92: Furuset, illustrasjoner iht. plankartet (kilde: Plan- og bygningsetaten, 2010)

fig 93: Furuset, plankart til off. ettersyn der det foreslås lokk over E6 (kilde: Plan- og bygningsetaten, 2010)

fig 94-98: Furuset; diverse illustrasjoner (kilde:

Plan- og bygningssetaten, 2010)

fig 100: Kapittelinnledning kapittel 9, Under jernbanen (kilde: eget foto)

fig 101: Gangbru Maritim (kilde: eget foto)

fig 102: Syklister Frognerkilen (kilde: eget foto)

fig 103: Kapittelinnledning kapittel 10, Thune næringspark (kilde: eget foto)

fig 104: Kapittelinnledning kapittel 11, Ferdbanen (kilde: eget foto)

fig 105: Kapittelinnledning kapittel 11, Holdeplass på Thune (kilde: eget foto)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway