



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2023 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Planleggeres forståelse av og forhold til konflikter i planlegging - en studie av forståelsesrammer i planleggingen av dobbeltspor og ny stasjon i Hamar**

Planners' understanding of and engagement with conflicts in planning - a study of frames in the planning of rail corridor and station in Hamar

Anders Endor Nordengen  
Master i by- og regionplanlegging (M-BYREG)

Bibliotekside:

- Tittel: Planleggeres forståelse av og forhold til konflikter i planlegging - en studie av forståelsesrammer i planleggingen av dobbeltspor og ny stasjon i Hamar
- Title: Planners' understanding of and engagement with conflicts in planning - a study of frames in the planning of rail corridor and station in Hamar'
- Forfatter: Anders Endor Nordengen
- Veileder: Gunnar Ridderstrøm
- Antall sider: 92
- Kilder: Litteraturliste er oppført på side 87. Alle illustrasjoner er forfatterens egne, med mindre annet er oppgitt.
- Nøkkelord: Politiske konflikter, rammer, handlingsrammer, samferdselsplanlegging, planprosesser, rammerefleksjon
- Keywords: Policy controversies, framing, action frames, transportation planning, planning process, frame reflection

## i. Forord

Det har vært en spennende og utfordrende prosess å fordype seg i rammer og konflikter i planlegging, og jeg er takknemlig for muligheten til å dele refleksjonene mine med andre.

Jeg ønsker å takke min veileder Gunnar Ridderstrøm for all hjelp og støtte underveis i arbeidet. Jeg er takknemlig for at du introduserte meg for litteraturen rundt rammer, og for all tålmodighet og god veiledning du har gitt meg. Uten din støtte og kunnskap hadde det ikke vært mulig for meg å lære så mye på så kort tid.

Jeg vil også takke alle aktørene som deltok i intervjuene og som ga meg verdifulle innblikk i deres opplevelser av jernbanesaken i Hamar. Deres lidenskapelige beskrivelser og synspunkter har vært avgjørende for å danne et bilde av de komplekse utfordringene i prosjektet.

Mitt håp er at denne oppgaven kan vekke interesse for temaet og bidra til å sette søkelyset på viktigheten av planleggeres forståelse av og forhold til uløselige konflikter i planlegging. Jeg håper også at den kan være til inspirasjon for andre som ønsker å fordype seg i litteraturen om rammer.

## ii. Sammendrag

Planleggingen av større samferdselstiltak er en iboende politisk prosess. Det er ofte mange ulike meninger og interesser involvert. Dette kan omfatte politikere, næringsliv, lokale organisasjoner og lokalbefolkningen. Det kommer ofte til å bli konflikter mellom planleggere og andre aktører

Staten bruker store midler på å planlegge samferdselstiltak, men er avhengig av å få planene sine vedtatt i kommunestyrene som tiltaket befinner seg i. Lokale politiske forhold påvirker hvorvidt lokalpolitikere er enige de løsningene som presenteres, og uenigheter kan føre til uløselige konflikter. I denne oppgaven har jeg sett på Bane NORs planlegging av dobbeltspor gjennom, og ny stasjon i, Hamar. Denne planprosessen har vært svært konfliktfylt, og har endt med et vedtak som er mange år forsinket, og som ikke løser det planprosessen ønsket å løse da de startet i 2012.

I denne oppgaven har jeg tatt for meg hvordan planleggere bedre kan forstå og forholde seg til uløselige konflikter i planlegging. Oppgaven har hatt som mål å bruke forståelsesrammer som et verktøy for å forstå lokalpolitikernes forståelse av saken, vurdere hvordan ulike problemforståelser bidrar til konflikt, og identifisere refleksjon og handlinger som har bidratt til å komme til et vedtak.

Som man ser i denne oppgaven er forståelsesrammer et nyttig verktøy for å forstå synspunktene til lokalpolitikere, og for å identifisere elementer i Bane NORs formidling og løsninger som bidrar til å skape uenigheter og konflikt. Oppgaven viser at uenigheter over problemformuleringen til saken er en avgjørende årsak til at prosessen har blitt konfliktfylt. Årsaken til dette kan være flerfoldig, men denne oppgaven antyder at planleggere som ikke forstår lokale politiske forhold kommer til å skape konflikter.

Det vil alltid oppstå uenigheter i planleggingen av store tiltak, og planleggere må forstå og forholde seg til konfliktene i prosessen. Denne oppgaven gir en innsikt i viktigheten av at planleggere kan reflektere over de konfliktene de befinner seg i, og at refleksjoner over sakens forståelsesrammer gir et godt utgangspunkt for å kunne forstå og forholde seg til konflikter i planlegging.

### iii. Abstract

The planning of major transportation projects is inherently a political process. There are often many different opinions and stakeholders involved, including politicians, businesses, local organizations, and the local population. Conflicts between planners and other actors are inevitable. The government spends a lot of money planning transportation projects but depends on getting its plans approved by the local councils where the project is located. Local political conditions affect whether local politicians agree with the proposed solutions, and disagreements can lead to insoluble conflicts. This thesis examines Bane NOR's planning of a double track railway and a new station in Hamar. This planning process has been conflict-ridden and has resulted in a decision that is many years behind schedule and does not solve all the problems that the planning process intended to solve when it began in 2012.

In this thesis, I have examined how planners can better understand and deal with insoluble conflicts in planning. The goal of the thesis has been to use frames of understanding as a tool to understand the local politicians' understanding of the matter, to assess how different problem understandings contribute to conflict, and to identify reflection and actions that have contributed to resolving the conflict.

As this thesis shows, frames of understanding are a useful tool for understanding the views of local politicians, and for identifying elements in Bane NOR's communication and solutions that contribute to creating disagreements and conflict. The thesis shows that disagreements over the problem formulation of the matter are a decisive cause of the conflict-ridden process. The reasons for this may be manifold, but this thesis suggests that planners who do not understand local political conditions are likely to create conflicts.

Disagreements will always arise in the planning of major projects, and planners must understand and deal with the conflicts in the process. This thesis provides insight into the importance of planners being able to reflect on the conflicts they find themselves in, and that reflections on the frames of understanding of the matter provide a good starting point for understanding and dealing with conflicts in planning.

## iv. Innhold

i. Forord	3
ii. Sammendrag	4
iii. Abstract	5
iv. Innhold	6
1. Introduksjon	7
1.1. Bakgrunn	7
1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål	8
2. Teoretisk grunnlag	11
2.1. Politiske konflikter	11
2.3. Rammer	12
3. Forskningsdesign og metode	20
3.1. Casestudie som forskningsstrategi	20
3.2. Valg av case-studie	21
3.3. Utviklingen av kvalitativt forskningsdesign gjennom arbeidet	22
3.4. Anvendte metoder	23
3.5. Datakvalitet: reliabilitet og validitet	30
4. Beskrivelse av case-studie	33
4.1. Om Hamar	33
4.2. Bakgrunnen til intercity-programmet	35
4.3. Stasjonslokalisering	38
4.4. Behandlingen i Hamar kommunestyre	41
5. Resultater og diskusjon	46
5.1. Rammeanalyse	46
5.2. Rammerefleksjoner	70
6. Konklusjon og læring	77
6.1. Tilbake til forskningsspørsmålene	77
6.2. Drøfting og læring	81
7. Referanser	87
8. Figurliste	89
9. Tabelliste	90

# 1. Introduksjon

## 1.1. Bakgrunn

De siste 10 årene har Norge lagt til rette for å gjøre enorme investeringer i samferdselsinfrastruktur. Da den første nasjonale transportplan (NTP) kom i år 2000 hadde den en planramme på 165 milliarder kroner for årene 2002-2011. I NTP 2010-2019 var dette økt til 322 milliarder kroner, i NTP 2014-2023 økte man til 508 milliarder kroner, og i NTP 2018-2029 endte man opp med en planramme på hele 929 milliarder kroner. Dette har åpnet for at staten fikk tilgang til midler til å planlegge samferdselsutbygginger. Statlige sektormyndigheter som Statens Vegvesen, Nye Veier AS og Bane NOR (tidligere Jernbaneverket) satt i gang med planleggingen av tiltak over hele landet.

I plan- og bygningsloven av 2008 er kommunens planmyndighet bestemt gjennom § 3-3. I samferdselsutbygginger er det kommunen som er planmyndighet. Det er kommunestyret som skal vedta kommuneplaner og reguleringsplaner, og uten deres vedtak kan ikke areal brukes til statens samferdselsutbygginger<sup>1</sup>.

Det vil alltid bli konflikter i planleggingen av samferdselsprosjekter, da de innebærer store negative og positive konsekvenser for lokalbefolkningen. Det åpner seg en utfordring når planleggere ikke har en god nok forståelse av konfliktpotensialet i, og heller ikke klarer å håndtere konflikter i planprosessene. Konflikter som oppstår i planlegging av samferdselsprosjekter er et tegn på at planleggeren ikke forstår de lokale politiske forholdene som finnes i saken, eller ikke evner å forholde seg til det. Planlegging er iboende politisk, og politiske konflikter knyttet til planleggingen av det bygde miljøet vil alltid dukke opp. Dette gjelder spesielt i byer, da disse har mange politiske, økonomiske, verdibaserte og følelsesmessige forhold som rammes av en stor samferdselsutbygging. Det er ikke alltid at kommunestyret er enige i planene som staten kommer med, og lokale ønsker og behov kan skille seg betraktelig fra Bane NORs eller vegvesenets mål med utbyggingen. Som speaker i representantenes hus Tip O'Neill sa det: «all politics is local», og «people like to be asked» (Popik, 2009); planleggeren er helt avhengig av å forstå og forholde seg til lokale politiske forhold, og hvordan sin plan påvirker og blir påvirket av disse forholdene. Dette gjelder både å forstå og forholde seg til lokalpolitikere som skal vedta planen, men også stemningen i lokalbefolkningen som politikerne må svare til.

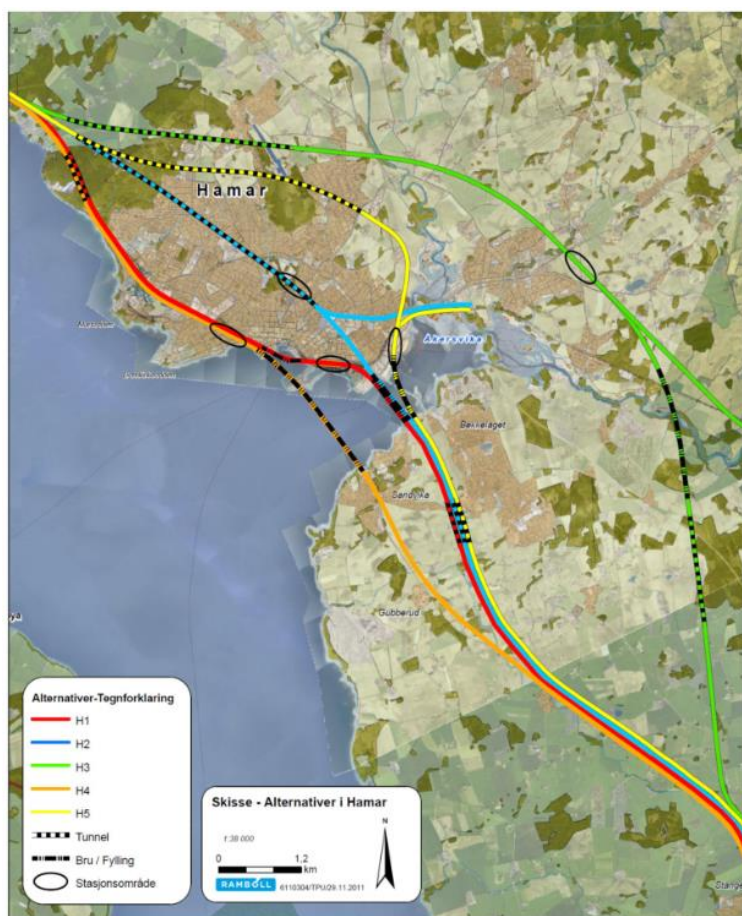
For hva er det som skjer når kommunestyret ikke er enige med de statlige samferdselsutbyggerne om en løsning gjennom deres kommune? Skal strekningen med vei eller jernbane da ikke bygges? Eller skal staten overstyre kommunens selvstyre gjennom statlig reguleringsplan? For jernbaneutbygginger ser man at Bane NOR har iverksatt ulike strategier for å sikre fremdrift i planleggingen. I flere tilfeller har det blitt valgt statlig plan. Kommunal- og distriktsdepartementet (KMD) blir da planmyndighet, ikke kommunen. Dette har vi sett et eksempel på i planleggingen av E16 og Vossebanen, der KMD selv vedtok reguleringsplan (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). En slik løsning skal «bare benyttes når det forventes at den vanlige kommunale planleggingen ikke vil føre frem til et resultat som kan godtas av staten» (Bane NOR, 2021). Likevel har det vært flere tilfeller der uenigheter mellom kommunestyret og Bane NOR har ført til at kommunestyret har vedtatt løsninger som ikke blir godtatt av staten, uten at staten lager statlig reguleringsplan.

I planleggingen av nytt dobbeltspor og ny stasjon i Hamar har kommunestyret gjentatte ganger vedtatt løsninger som Bane NOR ikke har akseptert. Bane NOR har planlagt for ny stasjon på

---

<sup>1</sup> Unntaksvis kan det brukes statlig plan.

eksisterende plassering, og at dobbeltsporet fortsetter nordover langs Mjøsa. Flertallet i kommunestyret ønsket en stasjon ved Vikingskipet med dobbeltspor i tunnel under østsiden av byen.



Figur 1: En tidlig grafisk fremstilling av ulike alternativer. Bane NOR ønsker en løsning basert på H1, kommunestyret en løsning basert på H5. Hentet fra (Jernbaneverket, 2012).

Kommunestyret vedtok i 2016 en kommunedelplan som ikke ble rettskraftig som følge av innsigelser fra høyere myndigheter, inkludert Bane NOR, og etter en ny prosess vedtok den samme løsningen i 2020. Planen ble ikke rettskraftig, og etter mekling ble kommunestyret og Bane NOR enige om en løsning som innebar dobbeltspor fram til dagens stasjon, og oppgradering av stasjonen. Løsningen kom frem med bakgrunn i at Bane NOR ikke lenger hadde penger til å bygge dobbeltspor gjennom byen, og løsningen ble dermed å stoppe dobbeltsporet ved stasjonen for å sikre et bedre togtilbud og frigjøring av arealer til byutvikling.

Det har blitt brukt mye penger på å planlegge ny samferdselsinfrastruktur i Norge de siste årene, og konflikter og forsinkelser fører til at planleggingen drar ut i tid og bygging utsettes. Planprosessen i jernbanesaken i Hamar har vært preget av et svært høyt konfliktnivå. Det har vært svært harde fronter mellom flertallet i kommunestyret og Bane NOR, som ikke har blitt enig om et vedtak før i 2022. Utbyggingen som skulle være ferdig i 2024 har blitt utsatt til 2029, med en betraktelig mindre omfatning enn det som originalt var planlagt.

## 1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

Målet med oppgaven er å bidra til planleggeres forståelse av og innsikt i konflikter i planlegging. I oppgaven vil jeg undersøke om det er mulig å bruke rammer som et verktøy til å forstå og løse



konflikter. Case for oppgaven er planprosessen for planlegging av dobbeltsportrasé gjennom, og ny stasjon i, Hamar kommune. Ved å undersøke dette bidrar oppgaven til å fylle et kunnskapshull, da rammer er lite bruk i forskning om transport- og arealplanlegging.

I oppgaven har jeg avgrenset meg til noen spesifikke elementer i teorigrunnlaget. Jeg bruker boken *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* av Donald A. Schön og Martin Rein. Schön og Rein var innflytelsesrike forskere innen byplanlegging og organisasjonsutvikling. Schön utviklet konseptet *reflective practice*, der han beskrev hvordan fagpersoner reflekterer mens de jobber og lærer gjennom improvisasjon og praksis. I *Frame Reflection* utforsker de dette videre ved å se på hvordan fagpersoner kan bidra til å løse politiske konflikter gjennom refleksjon rundt prosess og aktører. I politikken ser man ofte stillstand, men likevel ser man at folk kan endre mening, selv i de mest uløselige konflikter. Boken tar for seg hvordan dette skjer (Schön og Rein, 1994). Tanken er at alle mennesker har et iboende rammeverk som former hvordan de ser verden, og at uløselige konflikter er rammekonflikter<sup>2</sup>. Personer som har ulike rammeverk for å forstå verden har det vanskelig for å bli enige om politikk, og dette kan føre til at uenigheter kan bli til uløselige konflikter. For å anvende Schön og Reins tanker om rammer og refleksjon benytter jeg rammeanalyse i henhold til van Wijck og Niemeijer (2016) artikkel *Scenario planning meets frame analysis: Using citizens' frames as test conditions for policy measures*. Denne tar for seg hvordan man kan bruke Schön og Reins rammekonsepser til å teste om personer med ulike synspunkter kan godta, og vurdere legitimiteten til, et politisk virkemiddel.

For å undersøke hvordan uløselige politiske konflikter kan løses anvender jeg det teoretiske grunnlaget på en enkelt case. Her forholder jeg meg til jernbanesektoren, og ser på planleggingen av utbygging av nye jernbaneinfrastruktur. Dette er relevant da det har vært planlagt mange store samferdselstiltak gjennom norske byer de siste årene. Store utbygginger gjennom byer kommer ofte til å bli konfliktfylte, og en utbygging av jernbane gjennom by passer godt med dette. I tillegg avgrenser jeg meg til én enkelt reell planleggingsprosess. Dette er planleggingen av ny stasjon i Hamar, og nytt dobbeltspor gjennom byen. Prosessen har pågått siden 2012, og har vært svært konfliktfylt.

Opgaven har én hovedproblemstilling og tre forskningsspørsmål. Formålet med hovedproblemstillingen er å gi et utgangspunkt for å drøfte kunnskapsgapet knyttet til bruk av forståelsesrammer til å forstå konflikter i planlegging.

Basert på dette og kunnskapsutviklingen underveis i arbeidet med masteroppgaven er hovedproblemstillingen:

### **Hvordan kan planleggere forstå og forholde seg til uløselige konflikter i planlegging gjennom bruk av forståelsesrammer?**

Forskningsspørsmålene brukes til å anvende utforskningen av hovedproblemstillingen på casen jeg har valgt, og belyser ulike deler av tematikken som kom frem av oppgavens teoretiske grunnlag. Det teoretiske grunnlaget åpner for å bruke forståelsesrammer som et analytisk verktøy til å belyse hvorvidt aktørene har en ulik forståelse av saken. For å undersøke dette kom jeg tidlig frem til et forskningsspørsmål som skulle belyse forståelsesrammene i saken: *Hvordan fremstår*

---

<sup>2</sup> Rammekonflikter er uløselige fordi aktørene ser verden forskjellig gjennom sine egne rammer. De kan dermed ikke bli enige om hva problemet er, hva årsaken til problemet er, og hva som er legitime virkemidler for å løse problemet. Se kapittel 2.2.

*forståelsesrammene til aktørene i planleggingen av dobbeltspor gjennom, og ny stasjon i, Hamar kommune?*

Videre ønsker jeg å undersøke hvilken betydning det har at lokalpolitikere i saken, med sin planmyndighet, har andre forståelsesrammer enn Bane NOR har. Forskningsspørsmålet blir dermed: *Hva er forholdet mellom lokalpolitikere og Bane NOR sine forståelsesrammer?* Dette bidrar til å belyse om ulike forståelsesrammer er en kilde til konflikt i planlegging. Formålet med første og andre forskningsspørsmål er å forstå den delen av en uløselig konflikt som omhandler hvorfor den ble dannet og hvorfor den opprettholdes.

I flere tilfeller er det mulig å løse konflikter over tid. Aktørene har ofte en interesse av å løse konflikten og få gjennom et vedtak. Endrede forutsetninger i planleggingen kan bidra til å påvirke både innholdet i planer og aktørenes oppfattelse av saken, og litteraturen identifiserer refleksjon som en måte å løse konflikter som i utgangspunktet virker uløselige. Som et resultat av disse betraktningene er det siste forskningsspørsmålet ute etter å finne ut av *I hvilken grad bidrar refleksjoner rundt forståelsesrammene til å løse konfliktene i saken?*

Problemstilling og forskningsspørsmål i oppgaven er dermed:

Problemstilling:

**Hvordan kan planleggere forstå uløselige konflikter i planlegging gjennom bruk av forståelsesrammer?**

Forskningsspørsmål:

- (1) Hvordan fremstår forståelsesrammene til aktørene i planleggingen av dobbeltspor gjennom, og ny stasjon i, Hamar kommune?
- (2) Hva er forholdet mellom lokalpolitikere og Bane NOR sine forståelsesrammer?
- (3) I hvilken grad bidrar refleksjoner rundt forståelsesrammene til å løse konfliktene i saken?

## 2. Teoretisk grunnlag

Dette kapittelet vil se på politiske konflikter, rammer og refleksjon av rammer, som er hovedkonseptene i denne oppgaven.

### 2.1. Politiske konflikter

Uenigheter og konflikter er en vanlig del av politikk. Uavhengig av tema vil det alltid være en prosess der man må forsøke å begripe, forstå og bli enige om en sak. I noen saker vil dette være svært konfliktfylt og ta lang tid, i andre det motsatte. Schön og Rein (1994) introduserer et skille mellom saker der uenighetene kan løses gjennom fakta, og fornuftige diskusjoner, og saker der det ikke er mulig å løse uenighetene med fornuft. Disse deles opp i *policy disagreements* og *policy controversies*. For det første er det viktig å skille mellom det engelske ordet *policy* og det norske ordet *politikk*. På norsk har *politikk* flere meninger enn partipolitikk, og inneholder både prinsipper, planer og retningslinjer, men også planer og politikk utført av et politisk parti i maktposisjon. Det engelske ordet *policy* inngår i alle disse, men inngår i hovedsak ikke i partipolitikk (Språkrådet, 2023). I denne oppgaven bruker jeg *policy* og politikk for å henvise til innholdet i offentlige beslutninger, blant annet lover, regler, planer, bevilgninger og fordeling av verdier, samt det offentliges aktivitet for å iverksette denne politikken (Schön og Rein, 1994, s. xiii; Thorsen, 2023). Videre bruker jeg begrepet *løsning* for å vise til der politikk har blitt til, i form av en planløsning/planvedtak.

Policy disagreement – politisk uenighet: saker der aktørene er i stand til å løse uenighetene i saken ved å utforske fakta og reell informasjon (Schön og Rein, 1994, s. 3).

Policy controversy – politisk konflikt: uenigheter som er immune mot å løses gjennom å appellere til fakta og fornuft (Schön og Rein, 1994, s. 4).

Schön og Rein (1994) skriver at det grensen mellom en uenighet og en konflikt kan være uklar. En uenighet rundt sakens fakta kan være en tilsørt konflikt. Spørsmål som i utgangspunktet appellerer til harde fakta, slik som *har vi råd til å opprettholde velferdsstaten?*, kan ikke enkelt besvares uten å bli et spørsmål om verdivalg. «Slike uenigheter pleier å være uløselige, varige og løser seg sjeldent» (Schön og Rein, 1994, s. 4). Tilsynelatende nøytrale spørsmål rundt sakens fakta glir over i konflikt rundt sakens verdivalg.

I konflikter bruker aktørene fakta på en annen måte enn i uenigheter. For det første har aktørene selektiv oppmerksomhet i saken, og legger ulik vekt til fakta enn andre aktører. I jernbanesaken er det flere aktører som mener at Hamars tilknytning til Mjøsa er et viktig behov, men de vektlegger det ulikt ovenfor andre behov. For det andre er det fullt mulig at aktørene er enige om hva som er fakta i saken, men likevel ha totalt forskjellige forståelser av betydningen av dette. Et eksempel på dette finnes på side 67.

De to overnevnte måtene å se på fakta gjør aktørene kan være ute av stand, eller mangler vilje til å imøtekomme andre aktørers fakta i en konflikt. Argumenter endres på og justeres underveis for å unngå motbevisende fakta fra motparten, og gjenbruke det som kan gagne egne argumenter. Likevel vet man at man i stor grad må holde seg til virkeligheten, og man vil i de fleste diskusjonsarenaer føle en forpliktelse til å fremstå fornuftig. Dette er likevel ikke nok til å sikre at politiske konflikter holder seg innenfor rimelighetens grenser når det kommer til fornuft og fakta (Schön og Rein, 1994).

### 2.2. Politiske konflikter er rammekonflikter

Politiske konflikter er rammekonflikter. De fleste konflikter kan rammes inn på forskjellige og til tider uforenelige måter. Den virkelige verden er kompleks, og for å forstå situasjoner må man plukke ut

relevante og kjente elementer for å forstå årsaker og virkninger. Når dette gjøres, navngir vi og rammer inn disse elementene for å gjøre en kompleks situasjon forståelig. Hvordan vi navngir og rammer inn er påvirket av større generative og metakulturelle metaforer som finnes i samfunnet rundt oss. En slik metafor er at et godt liv er et sunt liv, og samfunnet forsøker dermed å utrydde sykdom. I tillegg til å være deskriptive er rammer også normative. Det er typisk at personer med én deskriptiv ramme også anbefaler handlinger som oppleves som helt åpenbare. Å forby røyking innendørs er et helt åpenbart virkemiddel for å fremme god helse i et samfunn som sier at et godt liv er sunt liv. Alle saker er ikke nødvendigvis like åpenbare for alle, og man kan oppleve at ulike aktører har totalt forskjellig forståelse av både problembeskrivelse og åpenbare virkemidler. «This sense of obviousness of what is wrong and what needs fixing is the hallmark of policy frames and of the generative metaphors that underlie them, and it is central to our account of the intractability of the frame conflicts implicit in policy controversies» (Schön og Rein, 1994, s. 28).

Uløselige politiske konflikter er uløselige fordi det ikke er mulig at partene kan bli enige om hva problemet er, hva årsaken til problemet er, og hva som er legitime virkemidler for å løse problemet (van Wijck og Niemeijer, 2016). Deres verdenssyn er så forskjellig at fakta og fornuft ikke kan trenge gjennom rammene som er konstruert. Likevel trenger ikke aktørene i en uløselig konflikt i mange tilfeller å bli enige for at konflikten kan løses. Politikk kan vedtas selv om aktører er i konflikt så lenge det eksisterer et flertall for politikken. Selv etter vedtak og gjennomføring av politikken kan konflikten ligge ulmende i mange år, klar til å fyres opp igjen ved første mulighet. Her kan man trekke paralleller til Kuhns paradigmeskifter. Ved et paradigmeskifte det svært få fra det opprinnelige paradigmet som faktisk blir overbevist og endrer mening. Det er heller at det kommer opp en ny generasjon som er opplært i det nye paradigmet, og det opprinnelige paradigmet forsvinner sakte men sikkert når den eldre generasjon dør (Kuhn, 1970; Schön og Rein, 1994). I tillegg mener Schön og Rein (1994) at gode planleggere kan reflektere over den politiske prosessen, og at politiske konflikter i form av rammekonflikter kan løses gjennom omramming av saken gjennom refleksjon rundt sakens og aktørenes rammer.

## 2.3. Rammer

### 2.3.1. Rammer som konsept

*Frames* (i denne oppgaven oversatt til «forståelsesrammer») er et helt grunnleggende rammeverk for hvordan vi forstår virkeligheten. Rammeverket består av underliggende strukturer knyttet til tro, oppfattelse og verdsettelse. Forståelsesrammer kan sees på som hverdagslige strukturer og organiserende prinsipper som gjør at vi ser på verden på hver vår måte (Gamson et al., 1992; Goffman, 1986; Pan og Kosicki, 1993; Schön og Rein, 1994; Snow et al., 2018). Dette innebærer livserfaringer, verdier, oppfattelse, kultur og verdsetting, som gir oss mulighet til å danne både særegne og felles forståelsesrammer som vi bruker til å forstå årsaker, virkninger og sammenhenger i hverdagen vår.

Allerede i 1974 introduserte Erving Goffman konseptet *frames* som et *schemata of interpretations* (tankemønster for tolkninger) som gir brukeren av rammeverket muligheten til «...which allows its user to locate, perceive, identify, and label a seemingly infinite number of concrete occurrences» (Goffman, 1986, s. 21). Ved enhver opplevelse i livet er man nødt til å identifisere «hva det er som foregår» (Goffman, 1986, s. 8). Goffman mener at forståelsesrammer i form av *schemata of interpretations* gir individet muligheten til å forstå opplevelsene sine ved å identifisere hva som foregår.

Andre har skrevet lignende om forståelsesrammer. Gamson et al. ser på forståelsesrammer som en «central organizing principle that holds together and gives coherence and meaning to a diverse array of symbols» (Gamson et al., 1992, s. 384), mens Schön og Rein beskriver rammer som «strukturer for overbevisning, oppfatning og verdsetting som ligger til grunn for politiske standpunkter» (Schön og Rein, 1994, s. 23). Ut av dette kommer det fram at personer med ulike rammer ser verden på forskjellige måter (van Wijck og Niemeijer, 2016). Der Entman (1993) bruker innramming som en aktiv handling av en aktør for å påvirke andre, sier denne forståelsen av rammer at dette ikke er noe vi velger. Lakoff beskriver det som: «Frames are mental structures that shape the way we see the world. As a result, they shape the goals we seek, the plans we make, the way we act, and what count as a good or bad outcome of our actions» (Lakoff, 2014, xi-xii). I politikk vil rammene våre forme politikken (policyen) vår, og forme institusjonene som vi har for å utføre politikken vår. Videre fører det til at politikk som stemmer overens med eksisterende kulturelle overbevisninger og antagelser trolig vil være mer naturlige for mottakeren (Lakoff, 2014; Schön og Rein, 1994).

Når politikk skal utformes og utføres møter man forståelsesrammer, da de styrer hvordan vi oppfatter verden. I politiske konflikter ser man at to eller flere aktører utfordrer hverandre på problemformuleringen og kontroll over prosessen. I striden over innramming av problemformuleringen av en politisk sak foregår det en todelt duell over betydningen av saken. Dette innebærer ikke bare å definere hva saken faktisk dreier seg om, men også om hvordan man ønsker å løse den (Schön og Rein, 1994). Ulike forståelsesrammer kan dermed sees på som en strid om hvordan man identifiserer og problematiserer en situasjon. Det finnes derfor ikke én riktig beskrivelse av situasjonen, men ulike konkurrerende beskrivelser som prøver å kommunisere det samme problemet på sin egen måte.

Handlingsrammer kan beskrive ulike deler av en forståelsesramme, og brukes for å kunne analysere forståelsesrammer.

«...we must become aware of our frames, which is to say that we must construct them, either from the texts of debates and speeches or from the decisions, laws, regulations, and routines that make up policy practice. But frame construction is difficult, for both practical and theoretical reasons» (Schön og Rein, 1994, s. 34).

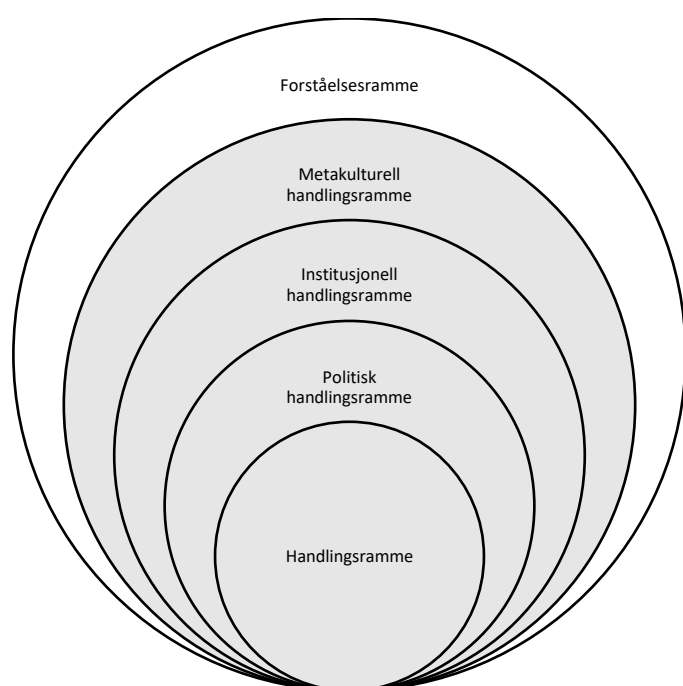
En forståelsesrammes innhold i form av overbevisninger, oppfatninger, verdier og verdsetting er vanligvis ikke eksplisitt, men finnes som underforståtte overbevisninger og antagelser. Disse må identifiseres og rekonstrueres for å kunne brukes i analyser (Schön og Rein, 1994). Det er vanskelig å rekonstruere<sup>3</sup> forståelsesrammer. Derfor har Schön og Rein (1994) delt opp forståelsesrammer for å videre utforske rollen til forståelsesrammer i politiske konflikter:

---

<sup>3</sup>Schön og Rein (1994) bruker begrepet *konstruere*, men jeg holder meg til van Wijck og Niemeijers (2016) begrep *rekonstruere*, da forståelsesrammen allerede er noe som eksisterer i alle, og dermed må rekonstrueres av forskeren/planleggeren for å kunne brukes i analyser.

Tabell 1: Oppdeling av forståelsesrammen, med henvisning til sidetall i Schön og Rein (1994)

Rhetorical frame - formidlingsramme	Ligger til grunn for overbevisende bruk av historier og argumenter i politisk diskurs (s. 32)
Action frame - handlingsramme	Ligger til grunn for utforming og gjennomføring av politikk (s. 32)
Policy (action) frame - politisk ramme, politisk handlingsramme	Handlingsramme som en institusjonell aktør bruker for å konstruere problemforståelsen i en bestemt politisk situasjon (s. 33)
Institutional (action) frame - institusjonell handlingsramme	En handlingsramme som en institusjon bruker til å formulere politiske spørsmål. Slike rammer har en tendens til å være komplekse, og kan omfatte elementer som er typiske for institusjonen, og elementer som er spesielle for den enkelte aktør. (s. 33)
Metacultural (action) frame - metakulturell handlingsramme	Brede, kulturelt delte trossystemer. Disse rammene former institusjonelle handlingsrammer og formidlingsrammer. I kapittel 5.1.2 og 5.1.3 finnes eksempler på metakulturelle rammer og hvordan de former politikk. Debattene om arv og miljø er et annet eksempel på motsettende (kontrasterende) metakulturelle rammer (s. 33-34).



Figur 2: Forholdet mellom forståelsesrammer og handlingsrammer

Handlingsrammer deles opp i fire deler. Den handlingsrammen er det laveste nivået brukt til å analysere forståelsesrammer i Schön og Reins rammekonstruksjoner.

Formidlingsrammer befinner seg ikke sammen med handlingsrammene, men støtter seg i stor grad på metakulturelle og institusjonelle handlingsrammer for å lage et grunnlag for formidling til, og overbevisning av mottakere av politikken.

Formålet med å rekonstruere handlingsrammer til bruk i rammeanalyse er å forstå hvordan en person kommer til å reagere på en oppfatning, handling eller hendelse. Der forståelsesrammer ligger

til grunn for en persons generelle forståelse av verden er det nødvendig å bruke de ulike handlingsrammene til å forstå en enkelt sak. De metakulturelle handlingsrammene ligger til grunn for en større og mer felles forståelse. Den institusjonelle handlingsrammen ligger til grunn for hvordan en institusjon formulerer problemer, der f.eks. Bane NOR ønsker å løse transportbehov gjennom bygging av jernbane, mens Vegvesenet vil si at det samme problemet løses med en bedre vei (eller kanskje de ikke er enige i at det er et reelt transportbehov i det hele tatt). Den politiske handlingsrammen er det som ligger til grunn for konstruksjonen av en problemformulering<sup>4</sup> i en bestemt politisk situasjon. Til slutt har vi den grunnleggende handlingsrammen. Denne ligger til grunn for hvordan vi utformer og gjennomfører politikk. Denne påvirkes av de overordnede handlingsrammene, og kan variere fra sak til sak. I jernbanesaken i Hamar vil en aktørs handlingsramme påvirke de behov, problemer og virkemidler aktørens ser på som legitime (van Wijck og Niemeijer, 2016). Etersom personer med ulike forståelsesrammer forstår verden forskjellig kan det være hensiktsmessig for policy-maker (f.eks. statlig jernbaneutbygger) å ha en viss forståelse for hvordan aktører (f.eks. lokalpolitikere som skal vedta utbyggingen) kommer til å reagere på forslaget deres.

Schön og Rein (1994) identifiserer flere problemer knyttet til rekonstruksjonen av forståelsesrammer. Identifisering av den underliggende handlingsrammen bak politikk er utfordrende, da formidlingsrammen som ligger til grunn for å overbevise kan være ulik de handlingsrammer som styrer hvordan man faktisk gjennomfører politikken<sup>5</sup>. Videre kan like handlinger være i tråd med ulike rammer, så det er vanskelig å fastslå forståelsesrammene utelukkende basert på handlingene. Politikens betydning kan variere mellom nivåene av politisk administrasjon og implementering, slik som at lokale myndigheter som håndhever politikken kan forstå den annerledes enn lovgivende organer skapte politikken. Å skille mellom konflikter innenfor en ramme og de som krysser over rammer, spesielt når det er forskjellige nivåer av rammer, er en utfordring. Videre er det vanskelig å skille mellom potensialet for en rammeomlegging og den faktiske endringen av rammen.

Det siste av problemene som Schön og Rein forteller om er et mer teoretisk problem. Ingen av individene som forsøker å utforske og konstruere forståelsesrammer gjør dette uten å selv befinne seg i en egen ramme. Det vil si at det ikke finnes et nøytralt standpunkt der fra man kan gjennomføre en rammeanalyse, og alle slike analyser vil være farget av forskerens standpunkt. Validiteten til rekonstruerte handlingsrammer kan testes ved å se på data relevant til saken, f.eks. transkribering av politiske debatter (Schön og Rein, 1994). Likevel er det viktig å påpeke at det kan bli konflikt om hva som er relevante data, og hvordan dataene skal brukes. Dermed kan ulike aktører være enige eller uenige med planleggeren/forskerens forståelse av saken.

Når en policy-maker har fått oversikt over potensielle reaksjoner fra relevante aktører kan policy-maker gjennomføre *frame realignment*<sup>6</sup>. Rammeomlegging kan gjøres på tre forskjellige måter. For det første kan policy-maker ramme om saken ved endre måten den presenterer saken på, dvs. endre sin formidlingsramme. endre sin handlingsramme, f.eks. å endre politikken de planlegger å gjennomføre. For det andre kan policy-maker i stedet forsøke å påvirke aktørene slik at de endrer sin

---

<sup>4</sup> Eller en mulighetsformulering. I planlegging åpner nye planer for både problemer og muligheter.

<sup>5</sup> Eksempelvis har Høyre og Arbeiderpartiet svært ulik retorikk rundt offentlige utgifter, men partiene har fått kritikk for å ofte ha lignende politikk

<sup>6</sup> Frame realignment = rammeomlegging

handlingsramme ved å endre formidlingsrammen (van Wijck og Niemeijer, 2016). Her er det viktig å påpeke forskjellen på *frame alignment*<sup>7</sup> og *frame realignment*. Rammejusteringer er kortsiktige tilpasninger i politikken for å treffe forståelsesrammen til, og mobilisere, de riktige interessegruppene. Dersom dette handler om endringer i måten saken presenteres på, fremfor en faktisk endring i politikkens innhold, kalles dette for omramming<sup>8</sup> (Schön og Rein, 1994).

Rammeomlegging viser til en mer omfattende prosess der man ønsker å endre den større politiske forståelsen for å skape et varig politisk flertall og dermed løse konfliktene i lang tid fremover. Det er refleksjon som skiller rammejusteringer fra rammeomlegginger. Rammejusteringer og omramminger kan gjøres uten refleksjon. Rammejusteringer og omramminger uten refleksjon fra planleggerens side kan bidra til at konfliktene eskalerer, men rammerefleksjon kan også bidra til en gjensidig lammelse dersom partene ikke evner å legge om egne rammer (Schön og Rein, 1994). Dette vil si at en rammejustering og omramming kan gjøres for å sikre et politisk flertall i en enkelt sak dersom forholdene ligger til rette for det. Dersom man skal sikre et varig flertall i møte med skiftende sosiale, økonomiske og kulturelle forhold ser man det nødvendig å reflektere over, og legge om, rammene til de involverte aktørene. Da holder det ikke å bare justere sakens formidlingsrammer og politiske handlingsrammer for kortsiktig gevinst.

Jeg ønsker å påpeke at jeg ikke gjør et forsøk på å rekonstruere en aktørs forståelsesramme i sin helhet i denne oppgaven. Dette vil være svært krevende, og er trolig ikke noe som hverken jeg eller en planlegger i praksis vil se på som formålstjenlig. Mitt ønske er å rekonstruere deler av forståelsesrammen i form av de ulike handlingsrammene, med et spesielt fokus på lokalpolitikernes handlingsrammer, og Bane NORs formidlingsramme og politiske handlingsramme. I tillegg ønsker jeg å identifisere elementer fra institusjonelle og metakulturelle handlingsrammer i jernbanesaken, men ikke på et like detaljert nivå. Schön og Rein (1994) er selv tydelig på at deres erfaring fra casestudier tilsier at det ikke er nødvendig å gjennomføre «...explicit, verbal construction of institutional action or metacultural frames» (Schön og Rein, 1994, s. 215-216) for å kunne reflektere over rammene i saken. Jeg mener at dette er nok for å gjennomføre en rammeanalyse som gir meg oversikt over Bane NORs formidlings- og politiske handlingsramme, lokalpolitikernes handlingsrammer, og relasjonen mellom dem.

### 2.3.2. Rammerefleksjoner

Schön og Rein (1994) argumenter for at kompetente planleggere kan reflektere over politikk selv om det står midt i prosessen. De påstår at mennesker kan lære seg å utforske hvordan egne handlinger bidrar til konflikt og stillstand, eller motsatt, at handlingene deres kan bidra til å løse rammekonflikter som i utgangspunktet virker uløselige. For å få til dette må man ha etablert en rammekritisk rasjonalitet, en evne til å se hvordan rammer påvirker deres handlinger. Derfor argumenterer de for at «politiske konflikter er rammekonflikter som kan bli løst pragmatisk gjennom omramming, og at refleksjoner rundt rammer er en viktig del av problemformuleringen» (Schön og Rein, 1994, s. 165). For å finne en egnet måte å analysere rammekonflikter og refleksjon introduserer Schön og Rein en beskrivelse av designrasjonalitet.

Designrasjonalitet er en måte å se policy-making som en designprosess. Designeren av prosessen oppfatter endringer i sammenhengen rundt politikken når politikken tar form. Designeren skal formulere problemet på en måte som åpner opp for en løsning og formuleringen skal innebære alle

---

<sup>7</sup> Frame alignment = rammejustering

<sup>8</sup> Reframing = omramming



mulige begrensninger, muligheter og usikkerheter i saken. En svært viktig del av designerens oppgave er å forstå både tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av prosessen som er skapt, og reformulere problemet og løsninger når aktørene får en ny forståelse av saken.

Designrasjonalitet har tre nivåer av kompleksitet. Det første nivået innebefatter designeren, sakens tilstand og politikken man ønsker å gjennomføre, slik som beskrevet over. Designrasjonalitet tiltar i kompleksitet når designeren ikke lenger er alene om å designe prosessen, men det også er andre aktører som bidrar til dette. Schön og Rein (1994) kaller dette for *the communicative-political design drama*. Dette krever at policy-designeren har kontroll over betraktelig mer kommunikasjon, samhandling, politikk- og interesseforståelse, og at den forstår aktørene som deltar. Prosessen er politisk fordi aktørene har egne interesser og maktforhold, og fordi aktørene er en del av et større landskap. Aktørene som deltar må reflektere over problemformuleringen, være villige til å kommunisere med andre om løsningen og forsøke å finne en felles forståelse med andre partene. I mine øyne faller de fleste norske planprosesser med ulike interessenter på dette nivået av kompleksitet. I større saker, som f.eks. planleggingen av store infrastrukturtiltak, vil designrasjonalitet bli enda mer komplekst. I slike situasjoner er det sannsynlig at aktørene har ulike handlingsrammer, noe som kan føre til rammekonflikter. Det overnevnte tredje nivået kalles for co-design. Her stilles det krav til refleksjon for designer og aktører for å løse problemet, da aktørene blir en del av en prosess der man ønsker å samarbeide om å omforme problemformulering.

For planleggerens forståelse av uløselige konflikter innbefatter dette svært viktige refleksjoner. For det første må designeren reflektere over hva som ligger bak *back-talk*, og reflektere over hvordan dens egne handlinger kan ha bidratt til dette. *Back-talk* er når policy-maker får tilbakemeldinger fra aktørene i saken som oppleves som overraskende for policy-maker. Dette gjelder når aktørene ikke oppfatter saken på samme måte som policy-maker, og dermed bryter med de forutsetninger, og den handlingsrammen, som policy-maker har tatt for gitt at eksisterer (Schön og Rein, 1994, s. 123). Videre må designeren reflektere over hvorvidt strukturene og politikken i prosessen som kan ha bidratt til konflikt blant aktørene. Designeren må undersøke om konflikten kan løses ved å endre politikken som skal gjennomføres, og om forhandlinger og kompromiss kan bidra til konfliktløsning. Til slutt kan designeren være nødt til å finne opp nye elementer som kan bidra til at politikken bli mottakelig for aktører med motsettende handlingsrammer som står i konflikt med hverandre.

Gjennom en god prosess der nye fakta kommuniseres tydelig og aktørene gis tid til å reflektere vil det ofte dannes (eller endres) handlingsrammer blant aktørene som får flere likheter enn tidligere. Dette gjelder spesielt der aktører har lignende metakulturelle handlingsrammer i grunn for egen handlingsramme. Eksempelvis har denne oppgaven identifisert Hamars tilknytning til Mjøsa som en metakulturell handlingsramme som er lokal for Hamar, og har dermed gitt Hamarsinger noen felles oppfatninger og lignende tidligere opplevelser gjør at aktørene kan finne et felles grunnlag for å forstå saken.

### 2.3.3. Situated reflection<sup>9</sup> og konfliktløsning

I noen saker virker det som at konflikter aldri kommer til å kunne løses. Aktørene kan rett og slett ha så ulike handlingsrammer at det er vanskelig å tro at de befinner seg på samme klode. Likevel er det noe med politikk i praksis som åpner for at selv de vanskeligste saker kan løses. Reelle politiske situasjoner innebærer mange prosesser, og mange mulige løsninger kan muliggjøres. Politiske

---

<sup>9</sup> Refleksjon med bakgrunn i at en sak befinner seg i en virkelig kontekst med forutsetninger og sammenhenger (politikk i praksis). Oversettes til *situert refleksjon*.

konflikter som bare eksisterer på papiret mangler tempoet, presset og viljen til å finne løsninger slik det er i virkeligheten.

Reelle politiske situasjoner kan støtte opp under løsning av rammekonflikter på forskjellige måter, som oftest gjennom et vedtak der flertallet blir enige om en løsning. For det første kan aktørene ha en overordnet interesse i å få saken løst. For det andre har reelle politiske situasjoner en informasjonsrikdom og -variasjon som kan bidra til at aktørene får drive med pragmatisk beslutningstaking, der politiske prinsipper viker for løsninger som fungerer innenfor det mulighetsrommet man har i saken. For det tredje er handlingsrammene i reelle konflikter gjerne en kompleks variant av den overordnede metakulturelle rammen. Dette bidrar til pragmatiske løsninger dersom man kan endre politikken/løsninger slik at den endrer vektleggingen slik at det passer bedre med de oppfatningene som mottakeren har. For det fjerde befinner virkelige politiske konflikter seg i en lokal og global kontekst som kan endre seg underveis i prosessen, og som kan bety store endringer i sakens forutsetninger. I tillegg ser man gjerne utskiftninger blant både policy-maker og aktører, og endringer i kontinuitet kan bidra til at man ser nye løsninger (Schön og Rein, 1994), f.eks. ved utskiftning av politikere i kommunestyret etter et valg.

Til slutt ser man at reelle politiske konflikter egner seg til å løses pragmatisk gjennom co-design fordi aktørene har en felles forståelse for at de deltar på en arena der alle aktører er forpliktet til å samhandle og kommunisere med andre. Gjennom prosessen vil hver aktør vise de andre hvordan de ser på saken, og trolig hvordan de oppfatter andres syn på saken. «So long as the parties are jointly committed to making an object, they find it difficult to avoid dealing with their differences of perception and interpretation. They are continually objectifying their differences» (Schön og Rein, 1994, s. 178). Dermed vil aktørene kunne bidra til en løsning så lenge de føler seg forpliktet til å delta, samhandle og forstå andre. Dette gir dem muligheten til å henge sakens fakta på ulike knagger, og se hvilke (og justere) knagger som kan bidra til andre forstår saken på samme måte.

Policy design på et co-design-nivå er en prosess basert på samarbeid, og når denne befinner seg i en reell politisk situasjon er det vesentlig at aktørene har *mutual trust*<sup>10</sup> gjennom prosessen. Schön og Rein (1994) beskriver *mutual trust* som at aktørene må være «prepared to act as though your counterparts will behave cooperatively in spite of the risk that they might not do so and in advance of evidence that reveals how they will behave» (Schön og Rein, 1994, s. 179). Vennskap, gjensidig respekt, felles verdier, felles formål og det demokratiske systemet bidrar til å opprettholde gjensidig tillit blant aktørene.

Selv godt etablert gjensidig tillit kan ryke i antagonismen som eksisterer i politiske arenaer, og dersom prosessen ikke følger prinsippene i designrasjonaliteten. Etter et tillitsbrudd kan det være vanskelig å gjenskape tilliten som eksisterte tidligere. Dette stiller store krav til at aktørene kommuniserer tydelig for å gjenskape tillit, men selv om dette gjøres så kan det ta flere år før tilliten er gjensidig igjen (Innes og Booher, 2015; Schön og Rein, 1994). Mangel på gjensidig tillit kan føre til at aktørene ikke lenger føler seg forpliktet til å samhandle og kommunisere aktverdig med de andre aktørene, og dermed lukke muligheten for pragmatiske løsninger. I en planprosess kan en pragmatisk løsning være et politisk vedtak der politikere vedtar noe de ikke nødvendigvis prinsipielt er enige i, men som oppleves som en fornuftig løsning med tanke på situasjonen de befinner seg i.

---

<sup>10</sup> Mutual trust = gjensidig tillit

Forfatterne anbefaler at for å tilrettelegge for prosesser hvor refleksjon kan ta hensyn til alt dette er det nødvendig å gjennomføre praksisrettet forskning med akademikere, prosessledere og byråkrater. Forskningen må være «close enough to the actual policy situation so that a practitioner move in and out of it with ease, yet distant enough from it so that she is protected from its pressures, threats, and distractions» (Schön og Rein, 1994, s. 199). Målet er at forskningen ikke skal være så nærme prosessen at forskeren blir viklet inn i konflikten, men nærme nok til at forskningen ikke blir en skrivebordsøvelse som ikke klarer å forholde seg til mulighetene for konfliktløsning som *situert refleksjon* gir.

### 3. Forskningsdesign og metode

#### 3.1. Casestudie som forskningsstrategi

Formålet med denne oppgaven er å bidra til en forståelse av hvordan uløselige konflikter i planlegging fremstår og forsøkes løses. Som teoretisk grunnlag bruker jeg forståelsesrammer og handlingsrammer (Schön og Rein, 1994), som er begrenset brukt i forskning om planlegging.

Casestudier er en forskningsmetode som gir forskeren muligheten til å opprettholde de helhetlige og betydningsfulle egenskapene som kjennetegner virkelige hendelser; casestudier kan bidra til å utvikle en nyansert oppfatning av virkeligheten (Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). Behovet for casestudier stammer fra et ønske om å forstå komplekse sosiale fenomener. Casestudier er ressurskrevende, og det er vanlig at uerfarne forskere undervurderer hvor mye arbeid som kreves for å lykkes. Dette har jeg merket godt underveis i arbeidet, og det førte til at jeg måtte avgrense omfanget.

Videre er casestudier viktig for å utvikle forskerens egne ferdigheter. Dersom forskeren ønsker å utvikle forskerferdigheter på høyt nivå krever det erfaringer med konkrete og kontekstuelle utfordringer. En casestudie tilbyr forskeren dette, i tillegg til å gi en nær tilnærming til, og tilbakemelding fra, de som forskes på (Flyvbjerg, 2006).

Casestudier egner seg til studier der man skal stille utforskende spørsmål med «hvordan?» og «hvorfor?», der man ikke har oversikt over hvilke variabler som er relevante for konteksten. Videre egner casestudier seg til å undersøke handlinger og hendelser som stammer fra noens atferd, og der man vier oppmerksomheten til samtiden fremfor historiske begivenheter. En av casestudiens største styrke er evnen til å håndtere mer data enn tradisjonelle historiske studier, blant annet dokumenter, intervjuer og observasjoner (Gerring, 2006; Yin, 2018). Med bakgrunn i denne styrken kan casestudier heller regnes som en forskningsstrategi enn en metode, da dette bidrar til å gi forskeren fleksibilitet i valg av metode (Gerring, 2006, s. 33). I denne oppgaven gjennomfører jeg en enkelt casestudie, og benytter meg av casestudiens fleksibilitet til å velge to ulike kvalitative metoder. Jeg har benyttet meg av en kvalitativ innholdsanalyse av plandokumenter og intervjuer til oppgavens empiri.

Casestudier har tidligere blitt sett på som en mindreverdige forskningsmetode, og er ofte kritisert for å skape kunnskap som ikke er generaliserbar (Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2006; Yin, 2018). Det er likevel ønskelig å påpeke at en generalisering ikke trenger å bety allmenngyldighet.

«...there does not and probably cannot exist predictive theory in social science. Social science has not succeeded in producing general, context-independent theory and, thus, has in the final instance nothing else to offer than concrete, context-dependent knowledge» (Flyvbjerg, 2006, s. 223).

Case-studier kan bidra til å utvide bruken av, og å generalisere teorier (Yin, 2018, s. 21). Det vil si at man kan bruke casestudiens vitenskapelige bidrag være at det teoretiske rammeverket som brukes være et verktøy for fremtidig utforskning av lignende tilfeller (Yin, 2018). Flyvbjerg (2006) går så langt som å si at «Concrete, context-dependent knowledge is, therefore, more valuable than the vain search for predictive theories and universals» (2006, s. 224), og han påpeker at målet til et case-studie er ikke nødvendigvis å bevise noe, men heller å lære noe. Rammer er ikke mye brukt i planlegging for å forstå konflikter, men denne case-studien bidrar med detaljert kunnskap om et enkelt tilfelle. Mitt mål er at denne kunnskapen kan vise om rammer er et egnet verktøy for å forstå konflikter i planlegging. Kunnskapen kan dermed testes på andre caser med andre forutsetninger.

### 3.2. Valg av case-studie

Jeg valgte å se på relasjonen mellom hvordan saker problematiseres og hvordan det oppfattes av lokalpolitikere som har ulike rammer for å forstå politikken, og jeg valgte å se på et spesifikt tilfelle av en slik sak. Yin (2018) presenterer fem ulike begrunnelser for å velge ett enkelt tilfelle i forskningsdesign, fremfor å ha flere tilfeller en undersøker. Ett enkelt tilfelle kan begrunnes når tilfellet representer (1) en kritisk test av eksisterende teori og forskningsspørsmål, (2) et ekstremt eller unikt tilfelle, (3) et representativt eller typisk tilfelle som generaliseres, eller når tilfellet tjener et (4) avslørende eller (5) langsgående formål i forskningen. I tillegg til disse begrunnelsene tar casestudier lang tid. Dersom man har begrenset med tid og ressurser kan det være formålstjenlig å velge ett enkelt tilfelle og generalisere ut fra denne.

I denne oppgaven ønsket jeg å utforske hvordan rammer kan brukes til å bedre planlegges forståelse av uløselige konflikter. Jeg ønsker å argumentere for at jernbanesaken i Hamar kan ses på som et kritisk tilfelle for en dypere forståelse av rammers rolle i uløselige konflikter. For det første har den teoretiske bakgrunnen et tydelig sett med utsagn som den antar at stemmer (Yin, 2018). Dette inkluderer tanker om at personer med ulike rammer vil oppfatte politikk forskjellig, at rammen til mottaker må stemme overens med formidlingsrammen som blir presentert av policy-maker. I tillegg ønsker jeg spesielt å teste utsagnet om at endringer i en saks kontekst og forutsetninger vil kunne åpne for at aktører kan reflektere over og justere rammene sine for å henge med den nye realiteten, og dermed åpne opp for at man kan finne en mulig løsning på konflikten. Det har vært betraktelige endringer i jernbanesaken i Hamars kontekst, økonomisk handlingsrom og politiske forhold de siste årene, og det er tegn på at flere politikere endret sin oppfattelse av saken for å få til et vedtak for å få et bedre jernbanetilbud til byen. Basert på dette var min innledende hypotese at endringer i sakens kontekst som fører til at forutsetningene for gjennomføring endrer seg vil lede til refleksjon og justering av lokalpolitikernes egne handlingsrammer.

For det andre er ikke saken unik i transportplanlegging. Jeg valgte en planprosess som er en del av en planlagt jernbaneutbygging på Østlandet. Jernbaneutbyggingen i forbindelse med InterCity-prosjektet har ført til at det foregår lignende trasévalg og stasjonsutbygginger i mange norske byer. I norske jernbaneutbygginger er kommunen planmyndighet, og det statlige jernbaneinfrastrukturforetaket Bane NOR er forslagsstiller. Slike planprosesser åpner opp for at mange aktører og interesser skal bli hørt, at lokalpolitikere skal utøve sin partipolitikk og sitt mandat, og at prosessen tar såpass lang tid at sakens forutsetninger kan ha endret seg innen planen skal vedtas. Bane NOR har et mandat som er ulikt lokalpolitikernes mandat, og skal i mange tilfeller prioritere faktorer der lokalpolitikere ikke nødvendigvis er enige i prioriteringen eller faktorene i seg selv. I ulike planprosesser vil det være ulike forutsetninger, oppfatninger og verdier blant lokalpolitikere, og disse vil variere fra sted til sted. Selv om min case er stedspecifikk vil den kunne generaliseres, og trolig brukes i andre tilfeller der man ser lignende konflikter mellom forslagsstiller og planmyndighet. En kritikk av casestudier er at man ikke kan generalisere ut fra et enkelt tilfelle (Gerring, 2006). Andre mener det motsatte, at man kan generalisere fra casestudier, og det kan være en driver bak vitenskapelig utvikling gjennom søken etter innsikt (Flyvbjerg, 2006; Gerring, 2006). I tillegg kan casestudiers vitenskapelige bidrag være at det teoretiske rammeverket som brukes være et verktøy for fremtidig utforskning av lignende tilfeller (Yin, 2018). Denne case-studien er en test på om rammer er egnet verktøy for å forstå konflikter i planlegging.

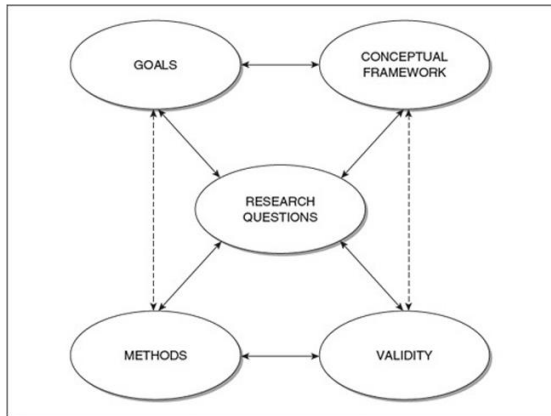
Videre vil jeg påpeke at endringene i de økonomiske forutsetningene rundt InterCity-prosjektet ikke er steds- og tidsspesifikke til jernbanesaken i Hamar. I statsbudsjettet for 2023 ble flere store samferdselsprosjekter utsatt i mange år fremover (Skumsvoll, 2022). Dette vil føre til at flere samferdselsprosjekter som er under planlegging trolig vil ha endrede økonomiske forutsetninger innen planen skal vedtas, og det kan være nødvendig å finne andre løsninger enn det som er planlagt. Jeg mener at dette kan føre til at vi kan få flere konfliktfylte planprosesser fremover, da prioriteringer må gjøres i planleggingen som kanskje ikke er det lokalpolitikernes ønsker, men også tilfeller der endrede forutsetninger bidra til at konfliktfylte planprosesser kan løses gjennom refleksjon.

Når man studerer et enkelt tilfelle i en casestudie er det nødvendig å tilføye et romlig og/eller tidsmessig element til tilfellet (Gerring, 2006). Et enkelt tilfelle observert på et enkelt tidspunkt vil ikke kunne gi noen årsakssammenheng. I min oppgave undersøker jeg lokalpolitikernes oppfatning av tre alternative løsninger til trasévalg og stasjonsplassering, i tillegg til at jeg utforsker aktørens oppfatning av konflikten gjennom planprosessen. Jeg har dermed en casestudie som er et enkelttilfelle med romlig og tidsmessig variasjon.

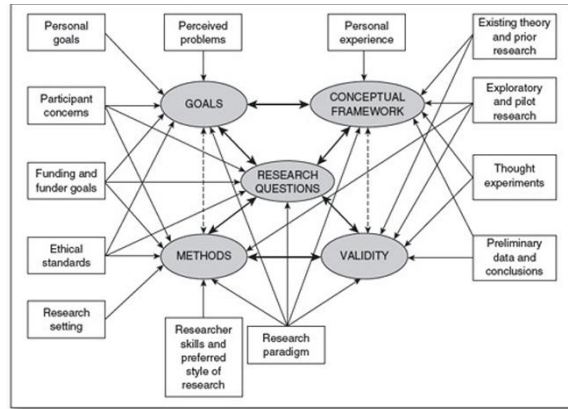
### 3.3. Utviklingen av kvalitativt forskningsdesign gjennom arbeidet

Forskningsdesignet beskrevet i dette kapittel har vært under konstant endring gjennom arbeidet med oppgaven. Jeg startet med begrenset kunnskap om forskningsmetoder, oppgavens teoretiske rammeverk og med en vag problemstilling. Dermed har forskningsdesignet utviklet seg mens min forståelse for oppgaven jeg skriver og forskningen jeg gjør har endret seg. Å ha en iterativ designprosess er vesentlig for å gjennomføre god kvalitativ forskning. «You will need to continually assess how your design is actually working during the research and how it influences and is influenced by the context in which you're operating, and to make adjustments and changes so that your study can accomplish what you want» (Maxwell, 2013, s. 3).

Kvalitativt forskningsdesign er ikke noe man uten videre kan låne og utføre eksakt. Her vil jeg påpeke at jeg i stor grad har lånt deler av min anvendte metode fra andre (se kapittel 3.4). Likevel har denne vært gjennom en iterativ prosess der jeg har justert den i henhold til de tilbakemeldingene jeg føler at den har gitt meg underveis. Maxwell (2013) angir at kvalitativt forskningsdesign må *konstrueres* og *rekonstrueres* underveis i prosessen. Underveis må man stagvende mellom de ulike delene av designet, og se hvilke betydninger en endring et sted har for andre deler av designet (se Figur 3).



Figur 3: "An interactive model of research design"  
(Maxwell, 2013, s. 5)



Figur 4: "Contextual factors influencing a research design"  
(Maxwell, 2013, s. 6)

I løpet av prosessen har jeg måtte konstruere og rekonstruere designet slik at det har passet min endrede kunnskap om forskningsmetoder og oppgavens teoretiske rammeverk. I tillegg er denne oppgaven en stedsspesifikk casestudie. En stedsspesifikk studie er «defined by and intimately linked to that place» (Marshall og Rossman, 2016, s. 90). Min forståelse av stedet og saken har endret seg underveis i forskningen; dermed har konteksten rundt oppgaven har endret seg, noe som påvirker målene jeg har for oppgaven og spørsmålene jeg stiller (se Figur 4).

Denne oppgavens formål endret seg betraktelig tidlig i prosessen. I begynnelsen ønsket jeg å gjennomføre en mer detaljert gjennomgang av jernbanesaken i Hamar fra start til slutt. Etter hvert som jeg fikk bedre oversikt over det teoretiske rammeverket rundt rammekonflikter kom jeg fram til at dette ikke var hensiktsmessig. Målet ble i stedet å bidra til at planleggere får bedre forståelse og forhold til konflikter ved å bruke handlingsrammene til Schön og Rein som et verktøy. Da var det ikke lenger nødvendig å gå like detaljert ned i case-materialet, men heller se mer på operasjonalisering av handlingsrammer. I kapittelet som følger kommer en beskrivelse av dette.

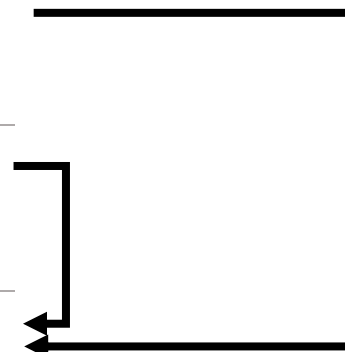
### 3.4. Anvendte metoder

Denne delen av kapittelet illustrerer de anvendte metodene brukt i oppgaven. Case-studier søker etter en dypere forståelse. En enkelt datakilde er ikke nok. I forskningen har jeg benyttet primær- og sekundærkilder. Første del er en rammeanalyse av jernbanesaken. Denne inneholder tre steg. Det første steget er en rammeanalyse av Bane NORs løsning. Her identifiserer jeg hvordan jernbanesaken er problematisert, hva de ser er årsakene til problemene og hvilke løsninger de presenterer. I neste steg gjennomfører jeg kvalitative intervjuer med lokalpolitikere som har nær kjennskap til saken, og undersøker deres handlingsrammer i saken. I det tredje steget bruker jeg intervjuene med lokalpolitikere til å vurdere om Bane NORs formidlingsramme har legitimitet hos lokalpolitikere med ulik handlingsramme.

I andre del undersøker jeg om refleksjon rundt rammene bidro til konfliktløsning (planvedtak). I første steg gjennomfører jeg et kvalitativt intervju med en policy-maker (ansatt i Bane NOR), der jeg undersøker dens refleksjon og handlinger knyttet til å endre egen retorisk ramme, og å påvirke lokalpolitikernes handlingsramme. Slike handlinger kan være å endre planforslaget i henhold til lokalpolitikernes ønsker, eller å endre kommunikasjonen i et forsøk på overbevisning. I andre steg tar jeg resultatene fra intervjuer med lokalpolitikere og policy-maker og identifiserer handlinger og hendelser som bidro til refleksjon og endringer i aktørenes handlingsrammer. Til slutt vurderer jeg hvordan refleksjon kan være nyttig i konfliktløsning.

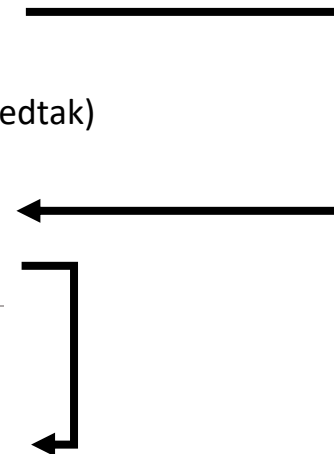
## Del 1: Identifisering av rammer

1	<b>Rammeanalyse av Bane NORs løsning:</b> Hva er formidlingsrammen til Bane NOR?	->	<b>Resultat:</b> Hvordan er jernbanesaken problematisert, hva er den foreslåtte løsningen?
2	<b>Rammeanalyse av lokalpolitikeres synspunkter:</b> Hvordan ser de på jernbanesaken, hva er deres handlingsramme?	->	<b>Resultat:</b> Identifisere ulike handlingsrammer blant lokalpolitikere i jernbanesaken.
3	<b>Reaksjoner på rammene:</b> Hvordan oppfatter lokalpolitikerne formidlingsrammen til Bane NOR?	->	<b>Resultat:</b> Vurdere Bane NORs løsningers legitimitet hos lokalpolitikerne.



## Del 2: Utforske hvordan refleksjon rundt rammene bidro til konfliktløsning (planvedtak)

4	<b>Håndtering av rammerelasjoner:</b> Hvordan jobbet Bane NOR for å tilpasse egen formidlingsramme og påvirke lokalpolitikernes handlingsramme?	->	<b>Resultat:</b> Identifisere policy-makers refleksjoner og forsøk på rammeomlegging.
5	<b>Fra konflikt til vedtak:</b> Hva endret seg for å snu flertallet?	->	<b>Resultat:</b> Identifisere av handlinger og hendelser som bidro til refleksjon og rammeomlegging. Drøfte hvordan refleksjon kan være nyttig i konfliktløsning.





### 3.4.1. Rammeanalyse

For å besvare forskningsspørsmålet «hvordan fremstår rammene i trasévalget for dobbeltspor til Hamar?» gjennomfører jeg en analyse av rammer og diskurs, inspirert av operasjonaliseringen av rammerefleksjon til van Wijck og Niemeijer (2016) i deres artikkel om rammeanalyse i scenarioplanlegging. Forfatterne befinner seg innenfor sosialkonstruktivismens paradigme. Planleggere og beslutningstakere må forstå befolkningens rammer dersom de ønsker å forutse reaksjoner på politikk og planlegging.

«If you want to understand how an individual reacts to a specific event, it helps if you are aware of this individual's frame. This frame, after all, determines how this individual interprets the world around him. By implication: if a policy-maker wants to understand how individuals react to a policy-measure, it helps if this policy-maker knows the frames of the individuals» (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 4)

For å kunne bruke rammeanalyser operasjonaliserer forfatterne dette gjennom tre trinn. De to første handler om å rekonstruere handlingsrammen (policy frame) og befolkningens rammer (citizens's frames). Det tredje trinnet er å se relasjonen mellom handlingsrammen til policy-maker og befolkningens rammer.

Jeg bruker van Wijck og Niemeijers trinn for å forstå rammene i saken, og undersøke om aktørene i saken har reflektert rundt rammene sine.

#### Trinn 1. Rekonstruere handlingsrammen som er grunnlaget for problemforståelsen (policy frame)

For å rekonstruere handlingsrammen som er grunnlaget for problemforståelsen (policy frame) er det nødvendig å gå gjennom de tre trinnene i Figur 5. for å se hvordan saken presenteres. Jeg ser på hvordan saken problematiseres, hva som planleggerne mener at er årsaken til problemene og behovene, og hvilke løsninger planleggerne mener at er mest effektiv til å løse problemet, og som følger av de føringene som er forelagt for planleggingen. For å undersøke dette går jeg gjennom plandokumentene i saken, Bane NORs uttalelser i media, og jeg intervjuer planlegger(e) som har jobbet med dobbeltspor og stasjonslokalisering i Hamar. Rekonstruksjonen baserer seg på en kritisk vurdering av plandokumenter, offisielle utsagn og utsagn fra planleggerne i intervjuene. Ettersom rekonstruksjonen da blir bygget på hva som er planlagt og hva som er sagt, gir denne fremgangsmåten en rekonstruert formidlingsramme (Schön og Rein, 1994; van Wijck og Niemeijer, 2016).

#### Trinn 2. Rekonstruere rammene til lokalpolitikere

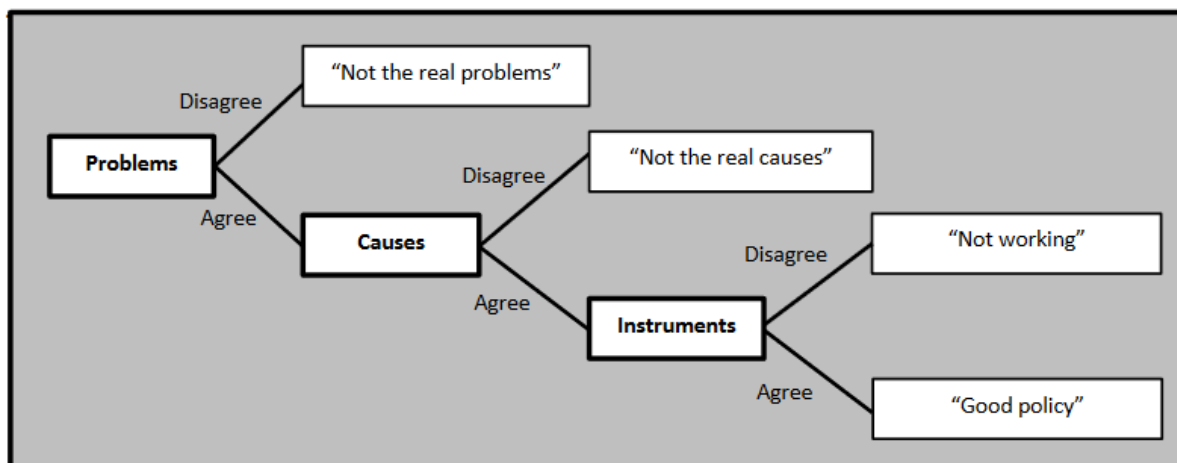
I likhet med (van Wijck og Niemeijer, 2016) er jeg ikke interessert i å finne ut hva slags rammer som representerer den gjennomsnittlige innbygger i Hamar. Jeg ønsker å finne ut hvilke rammer som representerer de ulike skillelinjene i konflikten. Intervjuobjektene er plukket ut slik at de både representerer de to (som jeg i intervjuene fant ut at var tre) store fraksjonene i konflikten, men også varierende grad av engasjement i saken.

van Wijck og Niemeijer (2016) bruker en firedelt intervjustruktur. Jeg har valgt å videreføre denne i mine intervjuer med lokalpolitikere i Hamar kommune. En forståelse av aktørers rammer kan gi grunnlag for å forstå hvordan aktøren vil reagere på politikk. Rammer vil dermed bestemme:

1. den generelle assosiasjonen til saken
2. hva de mener er problemet i saken
3. hva de mener er årsaken til problemene

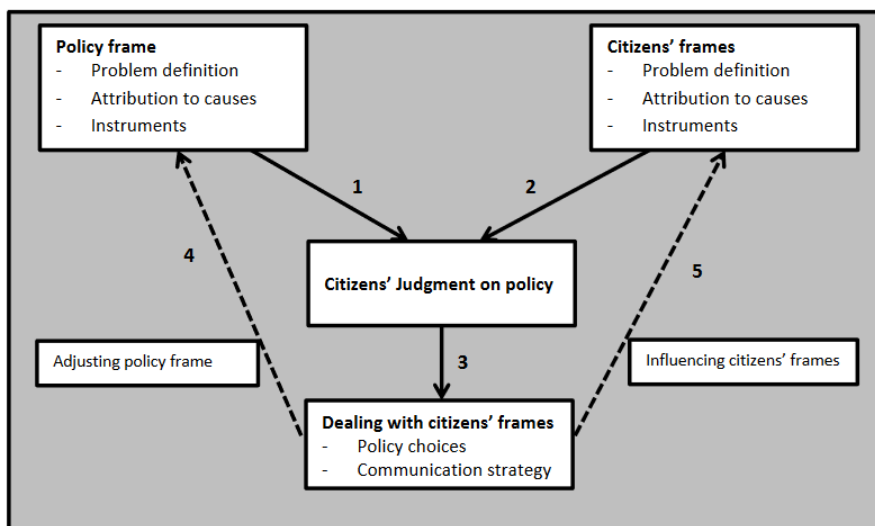
#### 4. Hva de mener at er akseptable virkemidler for å løse problemene.

Ved å stille spørsmål rundt punktene over kan man få et innblikk i en aktørs handlingsramme. En aktørs vil dermed være enig i politikken som blir presentert for aktøren dersom politikken tar fatt i et problem aktøren mener er reelt, at politikken problemformulering baserer seg på de riktige årsakene, og at virkemidlene som brukes regnes som legitime og akseptable (se Figur 5)(van Wijck og Niemeijer, 2016). I mine øyne bærer alle disse punktene preg av at forståelse av hvordan aktøren vektlegger sine verdier vil være svært viktig for å forstå hvordan aktørene vil reagere. Tilsvarende vil en aktør ikke kunne være enig i politikken dersom den ikke er enig med i problemet, årsaken og virkemidlene.



Figur 5: "Three dimensions and possible reactions" (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 5)

I denne oppgavens kontekst er løsningene til politikken (planforslagene) allerede kjent for aktørene. De har diskutert løsninger i kommunestyret, i debattartikler og på konferanser i mange år. Dette førte til at flere av intervjuobjektene var betraktelig mer interessert i å diskutere løsningene til de forskjellige alternativene enn det bakomliggende problemet, og årsakene til problemet. Min løsning på dette var å ta utgangspunkt i løsningene de allerede var godt kjent med, og be dem forsøke å forklare hvordan løsningene løser problemene. Her ønsket jeg å skille mellom de behovene aktørene mener at Hamar har knyttet til jernbane, og deres meninger til løsningene som Bane NOR har presentert. Gjennom dette gjorde aktørene det klart hvilke deler av jernbanesaken som var viktig for dem, og hvordan de opplevde saken som helhet og hvilke verdier de vektla.



Figur 6: "Policy frames versus citizens' frames" (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 7)

### Trinn 3. Vurdere relasjonene mellom handlingsrammen til Bane NOR og rammene til lokalpolitikere

I trinn 3 vurderer jeg formidlingsrammen til Bane NOR opp mot de ulike rammene til lokalpolitikere. I scenarioplanlegging, som forfatterne som først lagde denne anvendte metoden stammer fra, kalles dette for *wind tunneling* (van Wijck og Niemeijer, 2016). Her vurderes det hvorvidt aktørene opplever at løsningene i alternativene er legitime for å løse de problemene de mener at skal løses i jernbanesaken i Hamar. Dette gjøres ved å sette opp en matrise (Figur 7) der hver sak settes opp mot hverandre, og det sammenstilles slik at man kan se hvordan aktørene (som har ulike rammer) vurderer løsningens legitimitet. Jeg har bearbeidet matrisen slik at den visualiserer om alternativet er et legitimt virkemiddel for å løse de behovene aktørene mener at jernbanesaken innbefatter (se

Tabell 2). Markeringene med pluss (+) og minus (-) er min vurdering av dette<sup>11</sup>. Målet med matrisen er å vise hvilke virkemidler som oppfattes som legitime, og å tydeliggjøre at noen behov har mer innvirkning på aktørens vurdering av forslaget i sin helhet.

Min hypotese før intervjuene var at behovene hadde omtrent samme betydning, noe som jeg kjapt forkastet etter at intervjuene var gjennomført.

<sup>11</sup> ++ og -- = et legitimt eller ikke-legitimt virkemiddel, + og - = en noe legitim eller noe ikke-legitimt virkemiddel.

### Example of a frame option matrix

	Frame 1	Frame 2	Frame 3	Frame 4
Policy measure a	+	+	+	+
Policy measure b	+	+	-	-
...				
Policy measure z	-	-	-	-

Figur 7: "Example of a frame option matrix" (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 12)

Tabell 2: Eksempelmatrise for vurdering av løsnings legitimitet

	Aktør x	Aktør x	Aktør x	Aktør x
<b>Vest</b>				
Jernbanebehov	++	+	+	+
Byutvikling	++	-	+	+
Knytte byen til Mjøsa	+	--	--	-
<b>Vurdering av forslaget i sin helhet</b>	<b>Positiv</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Negativ</b>

#### 3.4.2. Refleksjon rundt rammene

I denne delen av oppgaven skal jeg drøfte om refleksjon rundt rammer kan bidra til å løse konflikt. Her bruker jeg et intervju med en ansatt i Bane NOR, samt deler av intervjuene med lokalpolitikere, til å vurdere konflikten som kommer av brudd mellom rammer. Her ser jeg på trinn 4 og 5 i Figur 6. Forfatterens intensjon med disse trinnene er at en policy-maker skal bruke disse for å lage en løsning som er mer spiselig for mottakerne, basert på reaksjonen de fikk i trinn 3. Jeg ønsker å bruke disse trinnene til å vurdere hvordan Bane NOR arbeidet med dette i deres arbeid, og se hvordan lokalpolitikere i Hamar reagerte på endringene (om de merket det i det hele tatt). I tillegg bruker jeg kapittelet til å beskrives hvordan konflikten har blitt oppfattet av aktørene gjennom årene, og diskuterer hendelser og handlinger som kan ha påvirket konflikten.

Når policy-maker mottar reaksjonen fra aktørene, og kan se om løsningen har bidratt til å danne en konflikt, presenterer metoden to valg for å løse dette. I trinn 4 reflekter policy-maker rundt løsningen og problemformuleringen. Dersom disse har bidratt til konflikt (Schön og Rein, 1994), kan policy-maker endre dette for å bedre passe mottakernes rammer. På motsatt side av dette er trinn 5. Her ønsker policy-maker å påvirke mottakernes handlingsramme. For å redusere konflikt kan man bruke kommunikasjonsstrategier for å overbevise aktørene om at problemformuleringen er reell, og at løsningene er legitime (van Wijck og Niemeijer, 2016). Ved å gjøre dette ønsker jeg å få frem policy-makers refleksjon rundt reaksjonene, og hvordan de forsøkte å løse problemet.

Videre ønsker jeg å drøfte hvordan aktørene opplevde at de gikk fra en uløselig konflikt fra 2014 til et vedtak i kommunestyret i 2022. Her bruker jeg ideen om *situert refleksjon* fra (Schön og Rein, 1994), samt den generelle ideen om rammeomlegging for å tolke svarene fra intervjuene med lokalpolitikere og den ansatte i Bane NOR. Dette innebærer at jeg basert på intervjuene identifiserer og gjør en vurdering av handlinger, hendelser og forutsetninger som har bidratt til at Bane NOR og kommunestyret kom frem til en løsning som ble vedtatt i kommunestyret. Intervjuene

bærer preg av at det har blitt gjort et stort arbeid for å komme frem til en løsning, og det har vært hendelser som har ført til at saken har fått betraktelig endrede forutsetninger. Ved å sette dette opp mot Schön og Reins (1994) beskrivelse av *situert refleksjon* undersøker jeg om denne typen refleksjon og rammeomlegging bidrar til konfliktløsning.

### 3.4.3. Datainnsamling: intervjuer

Intervjuer er en av de viktigste kildene til informasjon i casestudier. Intervjuer kan hjelpe til å få svar på *hvordan-* og *hvorfor-*spørsmålene man har til viktige hendelser og handlinger, og man får innsikt i intervjuobjektens subjektive oppfatning av saken (Yin, 2018).

I denne oppgaven har jeg gjennomført semistrukturerte intervjuer med 5 ulike aktører (se Tabell 3). I et semistrukturert intervju er det to viktige ting som følges underveis: (1) klare å følge de spørsmålene man skal spørre, slik at man får undersøkt det man har satt ut for å gjøre. (2) Stille spørsmålene på en mest mulig uhildet måte. I tillegg til at alle intervjuere er forutinntatt på en eller annen måte, er lurt å stille spørsmål som ikke gjør at intervjuobjektet ikke svarer så sant som de kan. Dersom man er interessert i *hvorfor* noe skjedde, så kan det være mer hensiktsmessig å spørre om *hvordan* intervjuobjektet opplevde det (Yin, 2018). Jeg følte veldig på dette da jeg skulle gjøre de første intervjuene, da jeg fryktet at aktørene kanskje ville havne på defensiven. Dette gikk helt fint. Alle aktører snakket fritt, og de var veldig interesserte i å fortelle om *hvordan* jernbanesaken i Hamar hadde foregått.

Informantene som har blitt intervjuet har deltatt frivillig, og har når som helst hatt muligheten til å trekke seg uten begrunnelse. Denne oppgaven inneholder ingen personlige eller sensitive tema. Informasjonen skal likevel behandles med varsomhet, spesielt med tanke på at jernbanesaken i Hamar har vært svært konfliktfylt. Ettersom det ikke er interessant å vite hvem informantene er, kun hvilke synspunkter de har, er det ikke behov for å avdekke identiteten deres. Informasjonen som kommer frem i oppgaven er standpunkt i saken og om informanten jobber i Bane NOR eller er lokalpolitiker i Hamar kommunestyre.

Tabell 3: Oversikt over intervjuobjekter

	Intervjuobjekt	Rolle	Standpunkt
A1	Aktør 1	Ansatt i Bane NOR, tilknyttet prosjektet	Ønsket vestlig løsning. Fornøyd med vedtatt meklingsresultat.
A2	Aktør 2	Lokalpolitiker i Hamar kommunestyre	For vestlig trasé. Fornøyd med vedtatt meklingsresultat.
A3	Aktør 3	Lokalpolitiker i Hamar kommunestyre	For østlig trasé. Svært misfornøyd med vedtatt meklingsresultat.
A4	Aktør 4	Lokalpolitiker i Hamar kommunestyre	For østlig trasé. Svært misfornøyd med at meklingsresultatet ble vedtatt. Mener likevel at løsningen i vedtaket er brukbart.

A5	Aktør 5	Lokalpolitikere i Hamar kommunestyre	For østlig trasé. Fornøyd med vedtatt meklingsresultat. Ønsket i utgangspunktet midtre trasé før den ble kastet pga. høye kostnader.
----	---------	--------------------------------------	--

#### 3.4.4. Datainnsamling: dokumentstudie

I tillegg til intervjuer gjennomførte jeg en dokumentstudie. Jeg tok utgangspunkt i de offentlige plandokumentene som har vært tilknyttet saken. Rammeanalysen av Bane NORs formidlingsramme bygger i stor grad på dette.

Videre brukte jeg nyhetsartikler og debattinnlegg for å få et overblikk over sakens historikk, og for å identifisere aktuelle lokalpolitikere til intervjuer. Jeg ønsket å triangulere intervjuene med utsagn i media, men dette lot seg ikke gjennomføre på grunn av at materialet er svært omfattende og vanskelig å få tak i.

Et problem som dukket opp underveis er at flere av dokumentene ikke er offentlig tilgjengelige. Ettersom flere av planvedtakene i saken ikke hadde vært rettskraftige lå ikke disse ute på innsynsdatabaser e.l., og Bane NOR fjernet sitt historiske arkiv for planprosessen da de oppdaterte nettsidene sine.

### 3.5. Datakvalitet: reliabilitet og validitet

#### 3.5.1. Reliabilitet

Reliabilitet handler om det er mulig for en annen forsker å gjenta forskning og komme til de samme resultatene og konklusjonene. I en casestudie må det samme tilfellet undersøkes. Dersom man repliserer forskningen på et annet tilfelle, vil man ikke få de samme resultatene og konklusjonene. En forutsetning for å oppnå dette er at man har dokumentert stegene som er gjennomført i casestudien. Yin (2018) anbefaler å operasjonalisere så mange steg som mulig, og jobbe som om man har en kontrollør som følger med til enhver tid. Kontrolløren skal kunne få de samme resultatene dersom han følger de samme stegene. I tillegg er det gitt at kontrolløren må både kunne forstå stegene, og være i stand til å igangsette de på egenhånd. Denne oppgavens kvalitative og semistrukturerte intervjuer vil trolig ikke kunne repliseres. De vil kunne svare annerledes i et nytt intervju og andre oppfølgingsspørsmål kan bli stilt. Denne oppgavens intervjuer båret preg av at intervjuobjektene har ønsket om å prate om dette, og intervjuene minnet mer om en samtale enn et strukturert intervju. En annen forsker kan ha en tydeligere struktur i intervjuene, som kan føre til at samtalen flyter annerledes og annen informasjon kommer frem. I tillegg handler denne saken om en prosess som har vart i mange år, og meningene til aktørene har endret seg underveis. Dersom man intervjuer de samme aktørene i fremtiden kan de ha en annen oppfatning av saken, verdsette faktorer annerledes eller ha glemt ting. I forberedelsene til mine intervjuer med lokalpolitikere lagde jeg meg en tidslinje basert på plandokumenter, nyhetsartikler og intervju med en ansatt i Bane NOR. Dette ga meg noe oversikt over hvor jeg burde lede samtalen, men det er ikke sikkert at en annen forsker vil ha den samme oversikt (kan ha enten dårligere eller bedre oversikt over saken enn meg). Konklusjonen er da at intervjuene gir et øyeblikksbilde i aktørenes forståelse av saken, som kan endre seg dersom de intervjues på nytt ved en senere anledning.

### 3.5.2. Validitet

Validitet kan deles opp i fire forskjellige deler (Yin, 2018):

1. begrepsvaliditet
2. ekstern validitet
3. indre validitet
4. reliabilitet (dekket i forrige delkapittel)

Begrepsvaliditet handler om metoden undersøker det det er tiltenkt å undersøke. I denne oppgaven ønsker å bidra til planleggeres forståelse av uløselige konflikter gjennom bruk av rammer. Dette gjør jeg ved å skaffe meg en forståelse for problemstillingen gjennom faglitteratur, og jeg samle inn data fra plandokumenter, nyhetsartikler og gjennom intervjuer med relevante aktører. En gjennomgang av faglitteratur sørger for at jeg har hentet inn relevant fagkunnskap om rammer og uløselige konflikter. Videre bidrar plandokumenter, nyhetsartikler og intervjuer til at jeg kan utforske hvordan rammene og konfliktene fremstår. Data- og metodetriangulering bidrar til at funnene har mer legitimitet ved å gi meg flere inngangsvinkler til å vurdere rammene og konfliktene i casestudien (Yin, 2018).

Ekstern validitet beskriver hvorvidt forskningen er generaliserbar. I denne oppgaven vil det bety om forskningen jeg gjør er overførbart til en annen utbygging av samferdselsinfrastruktur i en by. Som beskrevet tidligere er dette et argument mot å gjøre casestudier; det er ikke mulig å generalisere fra en enkelt case. Det er likevel fullt mulig å generalisere fra en casestudie, og Yin (2018) forteller at man må replisere forskningen på lignende caser flere ganger for å vurdere forskningens generaliserbarhet. Jeg tror at denne forskningen kan overføres til lignende samferdselsutbygginger der det har vært konflikt mellom policy-maker<sup>12</sup> og lokalpolitikere. Dette gjelder spesielt der policy-maker har tydelige føringer i planarbeidet (f.eks. InterCity-programmet), der det kan være betydelig avstand mellom policy-makers og lokalpolitikeres oppfattede behov i utbyggingen.

Indre validitet beskriver om funnene kan brukes til å forklare om  $x$  faktisk førte til  $y$ . Ved høy indre validitet har man kontroll over mulige bias (Dahlum, 2023). I denne oppgaven kan man stille spørsmål rundt hvorvidt intervjuobjektene har svart ærlig eller taktisk. Jernbanesaken i Hamar er svært konfliktfylt og innebærer mye prestisje blant aktørene, og jeg kan ikke vite om aktørene har vært ærlige eller ikke. Likevel ønsker jeg å poengtere at aktørene er svært engasjerte i saken over tid i tillegg til at de er offentlige personer med mange uttalelser i avisene. Jeg vurderer det som at de store linjene i det som aktørene sier er korrekte, da dette kan valideres gjennom andre kilder.

### 3.5.3. Validitet i konstruktivistisk forskning

I konstruktivismen ser man et forsøk på å gå vekk fra validitetsbegrepet og erstatte det med andre begreper som pålitelighet, ekthet og kvalitet (Maxwell, 2013). Dette er spesielt relevant i denne oppgaven, da dens teoretiske rammeverk baserer seg på en sosialkonstruktivistisk forståelse av virkeligheten. Dersom validitetsbegrepet forholder seg til en objektiv virkelighet er det ikke mulig å bruke det dersom man har en konstruktivistisk tilnærming til forskning. Her deler jeg Maxwells tilnærming til validitet; bruken av validitet impliserer ikke eksistensen til en objektiv virkelighet. Der Maxwell lener seg på den kritiske realismen, velger Golafshani (2015) å beskrive en tilnærming til konstruktivistisk validitet. Her hamres inn datatriangulering som det viktigste for å oppnå validitet.

---

<sup>12</sup> I slike saker er det den aktøren som er ansvarlig for å utarbeide planforslag, f.eks. Bane NOR, Statens Vegvesen eller Nye Veier.

Dersom alle har sin egne konstruerte virkelighet er det nødvendig å hente inn data fra flere ulike kilder, og la kildene påvirke forskningsdesignet, for å kunne konstruere valide, reliabelt og mangfoldige virkeligheter (i denne oppgaven: rammer). I denne oppgaven har jeg brukt flere kilder i arbeidet. Plandokumenter, nyhetsartikler og intervjuer har bidratt til å triangulere dataene. I tillegg har jeg i utvalget av intervjuobjekter aktivt gått inn for å intervju aktører med ulike rammer, slik at min konstruksjon av konflikten ses fra forskjellige synspunkter. Slik kan jeg se hvordan rammene og relasjonene mellom rammene fremstår i saken. I tillegg får jeg frem ulike oppfattelser av konflikten, som bidrar til å danne et mer helhetlig bilde av den.

Jeg vil poengtere at jeg i likhet med mine intervjuobjekter har en subjektiv oppfatning av virkeligheten. Når jeg konstruerer rammene til aktørene, vurderer konflikten (og konfliktløsningen) og beskriver aktørens refleksjoner vil dette alltid være farget av min egen ramme. For å styrke validiteten er det mulig å engasjere andre forskere til å bruke samme metode, og dermed både triangulere data gjennom egen kildebruk og gjennom andre forskeres synspunkter. I mine øyne er ikke dette noe oppgaven hadde vært tjent med, da en masteroppgave innebærer begrenset tid og ressurser. I tillegg er dette en del av refleksjonen rundt forskningsdesign. Jeg kan stille meg selv spørsmålet om jeg ville prøvd å inkludere en annens forskers synspunkt dersom jeg hadde tilsvarende kunnskap om validitetsbegrepet i konstruktivismen da jeg startet på oppgaven. Alt tatt i betraktning lener jeg meg på Maxwells tanke om at validitet ikke impliserer en objektiv virkelighet, og at det man er ute etter er å skille om beretninger er troverdige eller ikke (Maxwell, 2013).



## 4. Beskrivelse av case-studie

### 4.1. Om Hamar



*Figur 8: Bilde av Hamar, stasjonsområdet i forkant. Merk kvartalsstrukturen med knekk som svarer til strandlinjen, der jernbanesporet legger seg mellom strandlinjen og byen. Hentet fra (Mæhlum og Svendsen, 2023). Av John Christian Fjellestad. Lisens: [CC BY SA 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/)*

Hamar er en kommune og et tettsted i Innlandet fylke. Tettstedet har 29 000 innbyggere. Hamars eldste og sentrale del er anlagt etter byplan fra 1848. Den sentrale og eldste delen av byen ble anlagt etter en byplan fra 1848, med Hamars karakteristiske kvadratiske kvartalsstruktur. Dette området består av lange gater som går parallelt med Mjøsstranda, og tverrgater som strekker seg ned mot sjøen. Et spesielt kjennetegn ved langgatene er at de har en knekk som svarer til strandlinjen. Hamar stasjon ligger mellom søndre del av sentrum og Mjøsa i vest. Jernbanesporet videre nordover følger strandlinjen, og danner en barriere mellom byen og Mjøsa (Mæhlum, 2022).

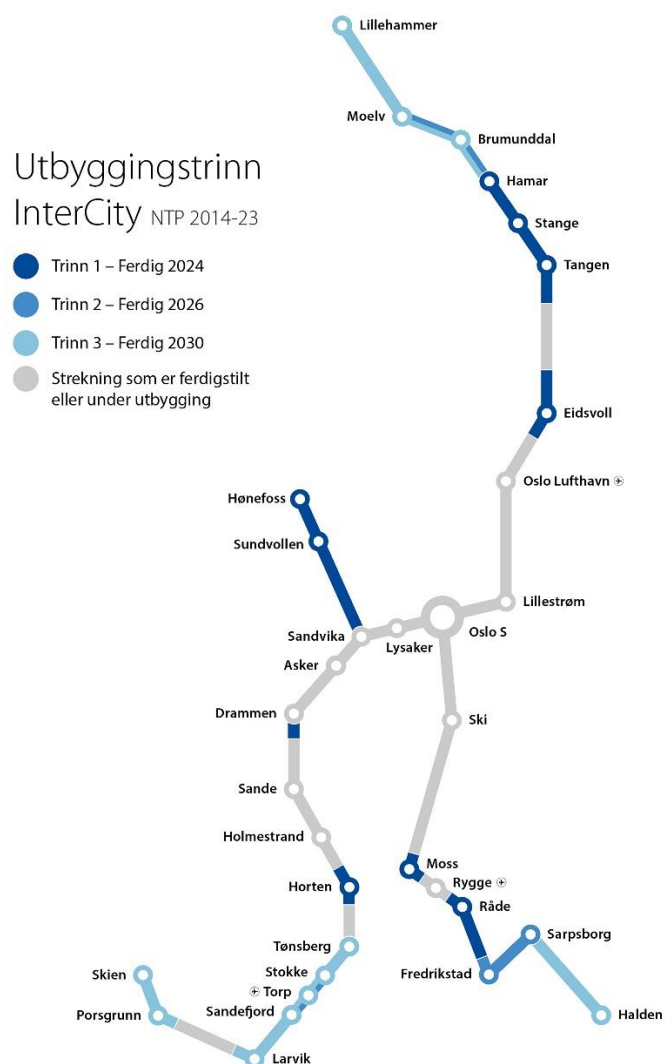


Figur 9: Kart over Hamar sentrum. Hentet fra Mæhlum (2022). Av Kartverket/KF-arkiv. Lisens: [NLOD \(Norsk lisens for offentlige data\)](#).

Hamar stasjon ble åpnet i 1862 som en del av utbyggingen av jernbanen mellom Hamar og Elverum. I 1880 kom sporet fra Eidsvoll til Hamar, noe som førte til at Norge fikk en sammenhengende jernbane fra Oslo til Trondheim over Rørosbanen. I 1894 åpnet Trettenbanen, som var begynnelsen på utbyggingen av Dovrebanen oppover Gudbrandsdalen. Sporet nordover fra Hamar ble lagt langs strandlinjen og følger i hovedsak Mjøsas bredder frem til Lillehammer (Bane NOR Eiendom, n.d.; "Dovrebanen," 2021).

I politikken er det By- og bygdelista (BBL) som har makten, med langtjenende ordfører Einar Busterud i spissen. Jernbanesaken i Hamar har vært en av de viktigste politiske sakene de siste årene. Her har kommunestyret vært splittet mellom de som ønsker dagens stasjonslokalisering med dobbeltspor i kulvert langs dagens trasé, og de som ønsker en stasjon ved Vikingskipet og dobbeltspor i en trasé i tunnel på østsiden av byen. Kommunestyrets flertall (med blant annet BBL, Høyre, Venstre m.fl.) ønsket østlig løsning, mens et mindretall (blant annet partiene på venstresiden) ønsket seg vestlig løsning.

## 4.2. Bakgrunnen til intercity-programmet



Figur 10: Oversikt over InterCity-prosjektets utbyggingstrinn (Bane NOR, 2017).

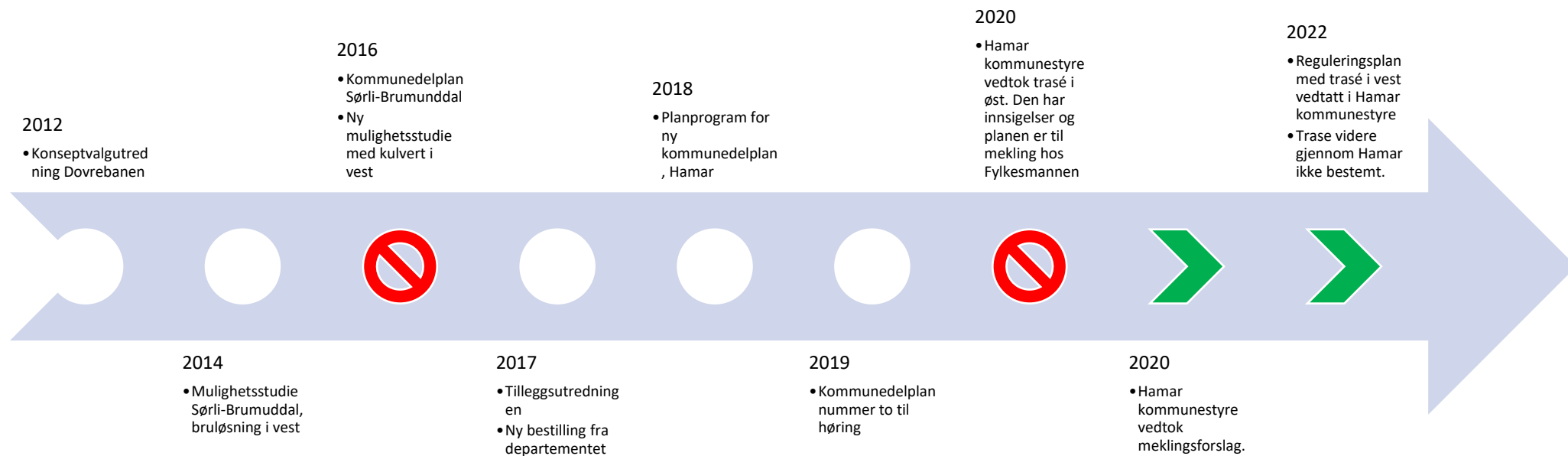
Utbyggingen av dobbeltspor til Hamar er en del av Intercity-satsingen, der Intercity betegner områdene som skal betjenes av tog på de fire banestrekningene Oslo – Skien, Oslo – Halden, Oslo – Lillehammer og Oslo – Hønefoss (Jernbaneverket, 2013). Som en del av utbyggingen mot Lillehammer (Dovrebanen) skulle traseen til Hamar være ferdigstilt i 2024. I 2023 er det ikke igangsatt bygging av denne parsellen. Formålet med Intercity-utbyggingen var å gjøre det «mulig å etablere et togtilbud med halvtimesavganger gjennom hele driftsdøgnet og mulighet for høyere frekvens i rushtiden. Dette vil gi betydelige reisetidsreduksjoner og økt driftsstabilitet på disse strekningene» (Samferdselsdepartementet, 2013).

I 2012 leverte Jernbaneverket (nå Bane NOR) sin konseptvalgutredning for Dovrebanen. KVV IC Dovrebanen leverte følgende prosjektutløsende behov, samfunns mål og absolutt krav til en utbygging av Intercity på Dovrebanen:

Tabell 4: Prosjektutløsende behov, samfunns mål og krav i IC-utbyggingen på Dovrebanen (Jernbaneverket, 2012).

Prosjektutløsende behov	Økt kapasitet for person- og godstransport på jernbanen i IC-området for å sikre tilstrekkelig punktlighet, frekvens og reisetid
Samfunns mål	IC-korridorene skal ha et miljøvennlig transportsystem av høy kvalitet som knytter bo- og arbeidsområdene godt sammen.
Absolutt krav	Økt kapasitet og pålitelighet for person- og godstransport på bane på strekningen Oslo– Lillehammer

Områdene kjennetegnes av en flerkjernet bystruktur med stort befolkningsgrunnlag og stedvis tett arealbruk. Det genererer høy transportetterspørsel, preget av pendling inn til hovedarbeidsmarkedet i Oslo-området og reiser mellom byene i området. IC-området er kjernen i den raskest voksende landsdelen i Norge. Fram mot 2040 forventes befolkningen innenfor Oslo-området alene å øke med 450 000. Trafikksituasjonen i IC-området er allerede i dag preget av kapasitetsproblemer, særlig i rushperiodene. Befolkningsveksten vil forsterke problemene. Disse utfordringene krever en betydelig utvidelse av kapasiteten i transportnettets. Økt kapasitet og kvalitet på transporttilbudet er en forutsetning for at IC-området skal videreutvikles som en attraktiv og konkurransedyktig region. (Fra KVU IC Dovrebanen)

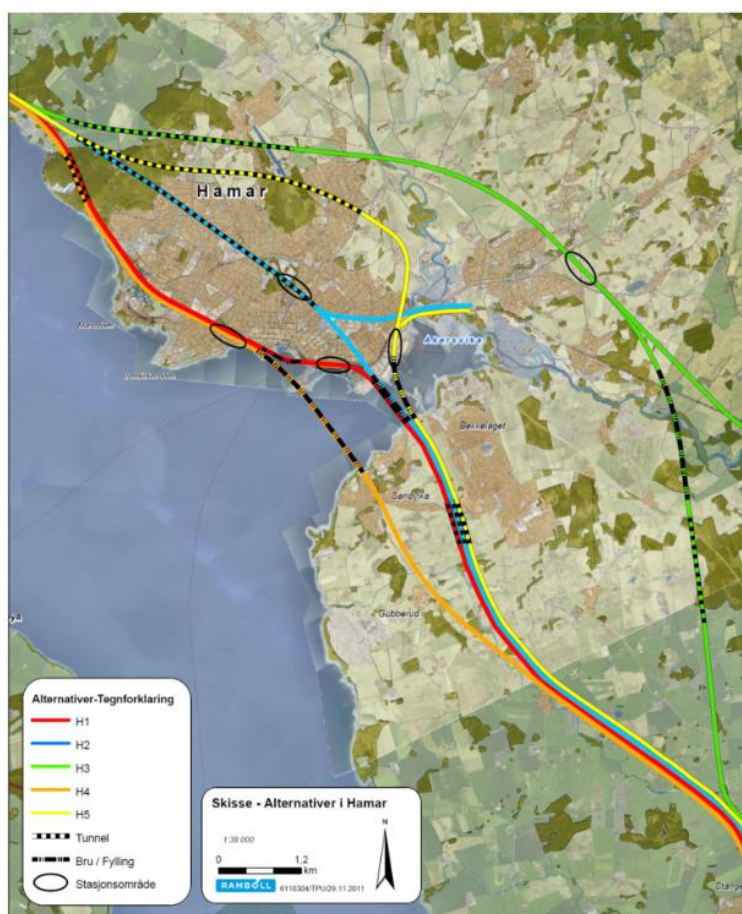


Figur 11: Tidslinje for planarbeidet. Egen fremstilling basert på oversikten i Bane NORs historiske arkiv<sup>13</sup>. Rød sirkel=ikke rettskraftig vedtak, grønn pil=rettskraftig vedtak.

<sup>13</sup> Det historiske arkivet er ikke lenger tilgjengelig som følge av at Bane NOR oppgraderte sine nettsider våren 2023.



### 4.3. Stasjonslokalisering



Figur 12: Grafisk fremstilling av alternative stasjonsplasseringer i konseptvalgutredningen (Jernbaneverket, 2012).

Konseptvalgutredningen for IC-strekningen Oslo – Lillehammer fremmet fire ulike alternative stasjonsplasseringer i tillegg til en videreføring av dagens stasjon. Hensikten med alternativene var å fremme alternative løsninger der man unngikk å bygge dobbeltspor langs dagens trasé gjennom Hamar. Jernbaneverket anbefalte å gå videre med dagens stasjonsplassering, og henviste til at alternativet scoret best på investeringskostnader, trafikkgrunnlag, regional utvikling og påvirkning på landskap, natur og kultur (Jernbaneverket, 2012). I ettertid ble fire korridorer vurdert i kommunedelplan Sørli – Brumunddal i 2016, der Hamar kommunestyre vedtok østlig korridor i strid med innsigelser fra Jernbaneverket og Fylkesmannen i Hedmark. Ved vedtak av ny kommunedelplan i 2020 var østlig og vestlig trasé videre utredet, og Hamar kommunestyre vedtok igjen østlig trasé i strid med innsigelser fra Bane NOR. Vedtaket gikk til mekling hos fylkesmannen, der det ble enighet om å begynne på reguleringsplan fra Åkersvika til stasjonen. Kommunedelplan for vestlig trasé ble vedtatt, og kommunestyret godtok meklingsresultatet. (Hamar kommune, 2020). I vedtaket påpekes det at kommunestyret ikke har tatt stilling til endelig trasévalg for dobbeltspor gjennom Hamar.

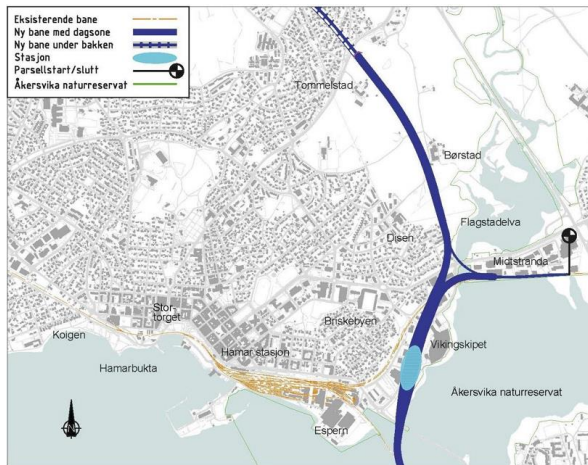
Vestlig trasé innebærer å videreføre dagens stasjonslokalisering. Se Figur 16 for illustrasjon av traseen. Det vil bli bygget dobbeltspor over Åkersvika i umiddelbar nærhet av dagens trasé. Det vil bli et tilsving til Rørosbanen fra sør, slik at tog som skal over på Rørosbanen ikke må snu på Hamar stasjon. Stasjonsområdet vil bli oppgradert, og større områder vil frigis til andre formål enn jernbane. Like nord for stasjonen er det ikke ønskelig å bruke dagens trasé gjennom Hamar. Det er planlagt en kulvert under Hamarbukta som går inn i en tunnel. Tidligere var det planlagt en bru her,

men kommunen ønsket kulvert. Bane NOR presenterte et alternativ med kulvert der Hamarbukta skulle fylles igjen (Bane NOR, 2020a; Jernbaneverket, 2016a).

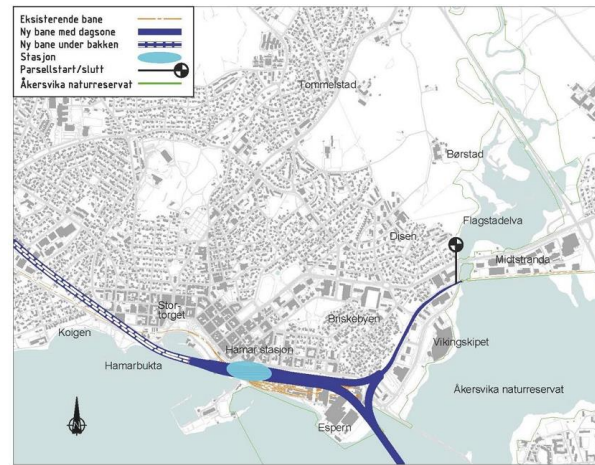


*Figur 13: Alternativ med jernbanen i bru over Hamarbukta (Jernbaneverket, 2016, s. 29)*

*Figur 14: Alternativ med jernbanen i kulvert under Hamarbukta, der Hamarbukta er fylt igjen (Jernbaneverket, 2016, s. 31)*



Figur 15: Grafisk fremstilling av trasé i øst med stasjon (Bane NOR, 2019).



Figur 16: Grafisk fremstilling av trasé i vest med stasjon (Bane NOR, 2019).

Østlig trasé innebærer at stasjonen flyttes til Vikingskipet. Traseen følger noe av dagens trasé over Åkersvika før den svinger mot Vikingskipet. Nordøst for stasjonen svinger traseen nordover og går i kulvert og tunnel under matjord og til fjell før den fortsetter videre nordover. Tidligere løsning forespeilet en løsning i dagen, fremfor kulvert, noe som ville tatt beslag av mye matjord. Denne utgikk i behandlingen av kommunedelplanen i 2020 (Bane NOR, 2020a). Illustrasjonen i Figur 15 viser denne løsningen.

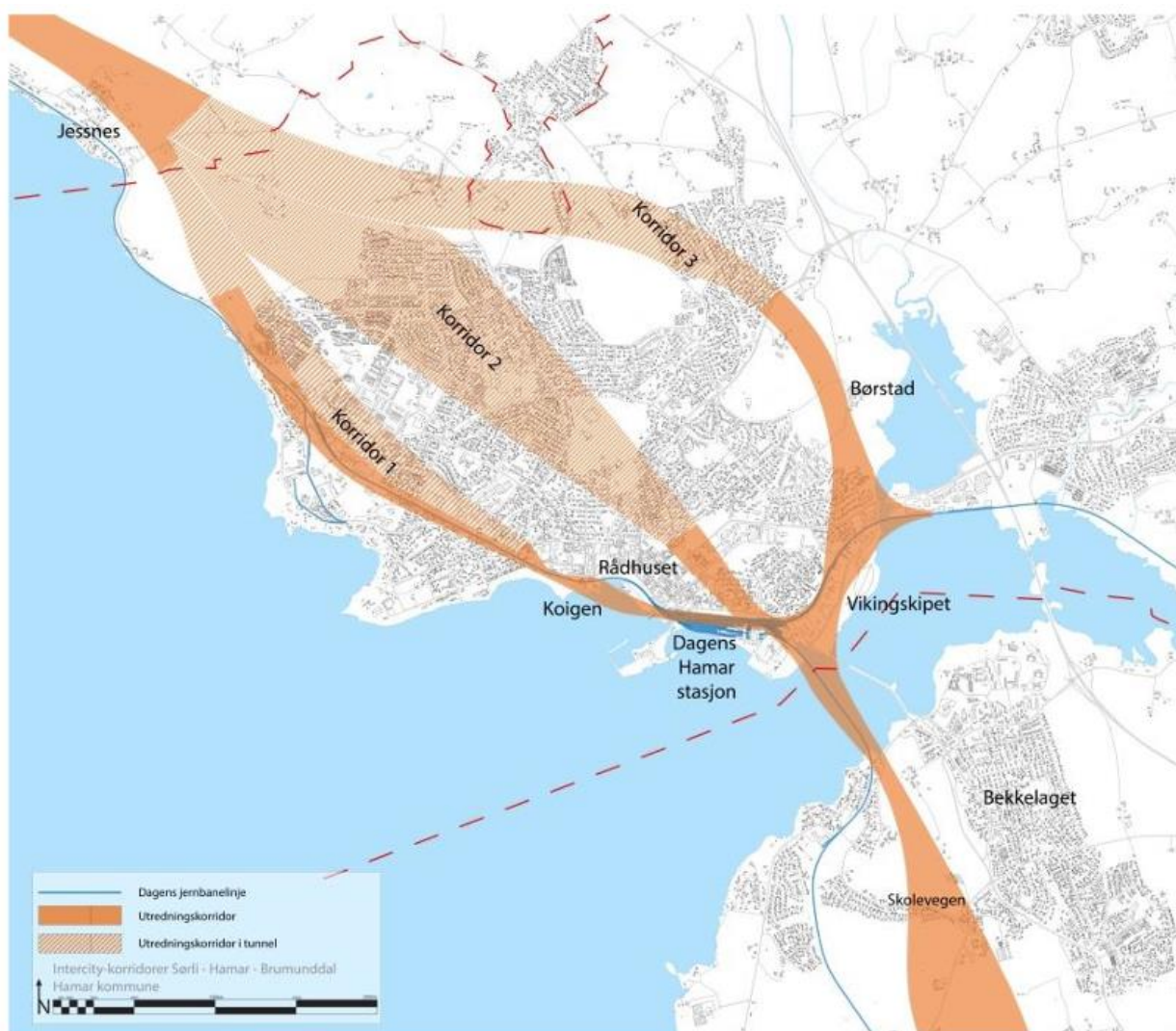
Forkjempere for en vestlig løsning beskriver fordeler knyttet til en sentral lokalisering, bedre kompakt byutvikling, mindre matjord, kortere reisetid med andre transportmidler enn bil, redusert transportbehov og opprettholdelse av et kollektivknutepunkt med mange målpunkt og høy utnyttelse. De mener at østlig løsning betyr en bilbasert jernbanestasjon som ikke bygger opp under nullvekstmålet og ønsket byutvikling.

Forkjempere for østlig løsning beskriver fordeler knyttet til nærhet til en større del av Hamars omland, at det er plass til byutvikling rundt stasjonen, at løsningen bidrar til pendelmuligheter mot Elverum og Rørosbanen uten at trafikken må gjennom Hamar sentrum, og at traseen videre nordover ikke går gjennom Hamarbukta. De mener at vestlig løsning permanent vil være en barriere som skiller Hamar sentrum fra Mjøsa, ødelegge utsikten og føre til støyutfordringer i sentrum.



#### 4.4. Behandlingen i Hamar kommunestyre

##### 4.4.1. Kommunedelplan Sørli – Brumunddal 2016



Figur 17: Traseer til utredningen i kommunedelplan Sørli - Brumunddal (Jernbaneverket, 2015).

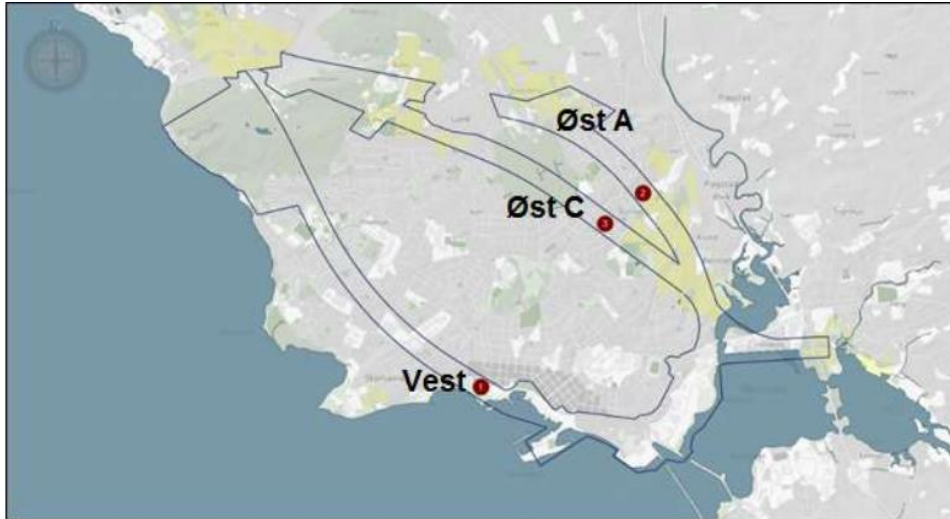
Kommunestyret i Hamar vedtok kommunedelplan med østlig trasé i desember 2016. På grunn av innsigelser mot østlig trasé var ikke vedtaket rettskraftig (Hamar kommune, 2022). Innsigelsene forelå fra Jernbaneverket (nå Bane NOR), fylkesmannen i Hedmark og Riksantikvaren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Det var fremmet innsigelser til samtlige alternativer gjennom Hamar.

Innsigelsesmyndighet	Innsigelse til østlig trasé	Andre innsigelser
Jernbaneverket (nå Bane NOR)	Svakere passasjergrunnlag og dårligere løsning for godstrafikk.	Midtre trasé ble for dyr.
Fylkesmannen i Hedmark	Negative konsekvenser for naturreservatet i Åkersvika. Stor usikkerhet rundt total belastning på naturreservatet. Negative konsekvenser for jordvern. Strider med føringer om sentral stasjonsplassering.	
Riksantikvaren	Ingen	Innsigelse til vestlig trasé med bakgrunn i mulighetsstudie fra 2016. RA mente at utbyggingen presentert i mulighetsstudien stred med opprettholdelsen av Hamar bys kulturarv.

Innsigelsene ble fremmet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for en avgjørelse i 2017. KMD stilte seg positive til østlig løsning, men mente at alternativet ikke var tilstrekkelig utredet. I vedtaket skriver KMD at alternativene må utredes videre slik at alternativ Øst og alternativ Vest har et likeverdig nivå, som grunnlag for reviderte gjennomførings- og kostnadsanslag.

#### 4.4.2. Kommunedelplan 2020

Som følge av ny bestilling fra Jernbanedirektoratet i 2017 ble det startet arbeid med en ny kommunedelplan. Det forelå tilleggsutredninger for både alternativ øst og alternativ vest, og Jernbanedirektoratet konkretiserte flere tilleggsutredninger som skulle gjennomføres i forbindelse med planprosessen (Jernbanedirektoratet, 2017). Planforslaget skulle kun inneholde tre løsninger, en for vest med kulvert, og to alternativer for øst (A og C). Bane NOR leverte et planforslag med tre alternativer, der de foreslo å forkaste Øst A. Alternativene ble utredet på et mer detaljert nivå enn det som er vanlig ved en kommunedelplan for å tilfredsstillе bestillingen fra Jernbanedirektoratet.



Figur 18: Oversikt over de tre alternativene som ble utredet. Øst A ble forkastet ved sluttbehandling. (Bane NOR, 2020b)

Ved oversending av plandokumenter til annengangsbehandling i 2020 presiserte Bane NOR arbeidet som var gjort. Bane NOR oppsummerer bestillingen fra Jernbanedirektoratet, og utbroderer mer om resultatene fra utredningen (Bane NOR, 2020a). Bane NOR mener at Vest kommer bedre ut enn Øst i de fleste av disse tilleggsutredningene. Bane NOR skriver at Vest er det alternativet som vil bidra til at flest reisende vil benytte tog til og fra Hamar, bidrar til knutepunktutvikling og styrker sentrum.

Hamar kommunestyre vedtok 24. juni 2020 kommunedelplanen med Øst C som løsning. Vedtaket ble ikke rettskraftig som følge av innsigelser, og saken gikk til mekling hos fylkesmannen.

#### 4.4.3. Meklingen

Ordfører Einar Busterud (BBL) publiserte den fullstendige meklingsprotokollen på sin Facebook-side 28. oktober 2020, og ble gjengitt i Hamar Arbeiderblad (Steinsvik, 2020a). Meklingsmøtene ble gjennomført 28. august, 30. september og 19. oktober 2020. Partene i meklingen var Hamar kommune ved ordfører Busterud, Bane NOR, Statens Vegvesen og Fylkesmannen i Innlandet.

Hamar kommune og Bane NOR kom til enighet om endrede forutsetninger for jernbaneutviklingen, der de la vekt på at de høye kostnadene gjorde det hensiktsmessig å gå bort fra InterCity-programmets mål om å bygge dobbeltspor gjennom Hamar til Lillehammer. De ble enige om at det er liten sannsynlighet for at å investere flere milliarder kroner på jernbane gjennom Hamar ville bli prioritert. Planleggingen av trasé gjennom Hamar båndla store arealer som Hamar kommune ønsker å kunne utvikle. Ved å gjennomføre reguleringsplan kjapt mente Bane NOR at man ved å bruke dagens stasjonslokalisering kunne frigi store arealer til byutvikling. Bane NOR bekreftet at jernbanearealer som ikke skulle brukes til fremtidig jernbaneformål skulle frigis til byutvikling. (Statsforvalteren i Innlandet, 2020).

Bane NOR aksepterte at båndleggingsområdet nord for stasjonen unntas rettsvirkning. Båndlegging øst for stasjonsområdet kunne reduseres dersom det var behov for det i tilknytning til planlegging av store arbeidsplasser og endret vegnett (Statsforvalteren i Innlandet, 2020).

Bane NOR forpliktet seg til følgende tiltak (Bane NOR, 2020c; Statsforvalteren i Innlandet, 2020):

1. Gjennomføre stasjonstiltak i samarbeid med Hamar kommune, Innlandet fylkeskommune og Statens vegvesen i perioden 2023 til 2025 basert på ny vedtatt reguleringsplan og

gjennomført delprosjekt for stasjonen. Arbeidet tar utgangspunkt i tidligere utført mulighetsstudie.

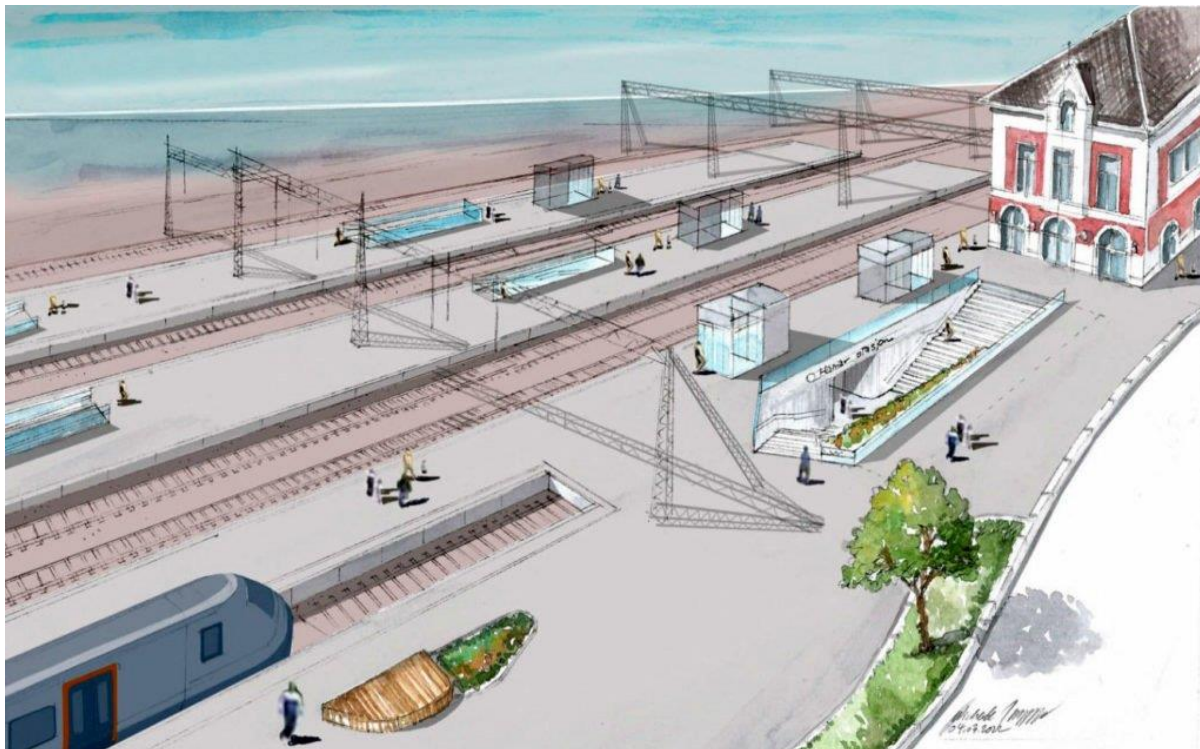
2. Anleggsbidrag på 30 mill. kr. til Espern bru under forutsetning av at Hamar kommune, Bane NOR Eiendom og Espern Eiendom også bidrar til en fullfinansiering av brua. Anleggsbidraget fra Bane NOR SF skal gå til reduksjon av den kommunale andelen. Espern bru er planlagt bygget i 2023. Dagens planovergang skal da legges ned slik at byutvikling på Mjøssiden av stasjonen kan starte.
3. Dobbeltspor fra Åkersvika inn til og med stasjonsområdet, som er mest hensiktsmessig å gjennomføre sammen med utbygging av Sørli-Åkersvika. Dette tilsier gjennomføring i perioden 2027 – 2030, med forbehold om finansiering i Nasjonal transportplan (NTP)/kommende statsbudsjetter. Undergangen under stasjonen kan komme på plass samtidig med en eventuell full oppgradering av stasjonen.

Meklingen la ingen bindinger på valg av videre trasé, og Bane NOR påpeker at det er neste generasjons politikere som skal jobbe videre med denne saken (Bane NOR, 2020c). Ordfører Busterud presiserte i en kommentar på sitt Facebook-innlegg at Hamar kommune ikke har «behov for to spor over Åkersvika», og at «for Hamars del ville jeg i alle fall vært opptatt av å skaffe handlefrihet når det gjelder trasé» (Einar Busterud, 2020).

Meklingsresultatet ble vedtatt med 30 mot 9 stemmer i kommunestyret (Steinsvik, 2020b).

#### 4.4.4. Reguleringsplan 2022

Reguleringsplan for dobbeltspor fra Åkersvika til Hamar ble vedtatt mot 5 stemmer (fra H, V og Pp) (Haugen, 2022a). Vedtaket opphever større båndlegginger av arealer som har vært innført tidligere i planleggingen, og videre trasévalg er utsatt på ubestemt tid (Haugen, 2022b). I planen skal det bygges dobbeltspor helt inn til Hamar stasjon, stasjonen skal oppgraderes betraktelig og det skal bygges ny undergang under stasjonen fra sentrum og ut mot Mjøsa.



Figur 19: Fremtidig stasjon. Kilde: (Bane NOR, 2022, s. 59)



Ordfører med flertallet i ryggen uttaler at reguleringsplanen er den «beste realiserbare løsningen for dobbeltspor til Hamar» og at «dobbeltspor gjennom byene avblåst. Jeg tror det i alle fall går 30 – 40 år før det kommer opp igjen» (Haugen, 2022c).

Forkjempere for østlig trasé mener at vedtaket i praksis er et valg av vestlig løsning for videre trasé. Varaordføreren uttalte at «Å bygge dobbeltspor inn til Hamar stasjon er et vest-vedtak. Jeg tror det er urealistisk å vedta øst om 20–25 år når denne planen manifesteres. Dette er teppefall for trasédiskusjonen i Hamar» (Haugen, 2022c).

Vedtaket gjør at Bane NOR kan starte prosessen med å skaffe finansiering i 2023, med sikte på en byggestart i 2026-2027. Bane NOR ville ikke uttale seg om kostnaden ved å bygge dobbeltspor over Åkersvika og å oppgradere Hamar stasjon. Bane NORs kostnadsestimat må gjennom en ekstern kvalitetssikring slik det er for alle prosjekter over én milliard kroner (Haugen, 2022a).

#### 4.4.5. Veien videre for dobbeltsporet

Gjennom vedtak av reguleringsplan fram til og med Hamar stasjon er fremtiden til dobbeltsporet gjennom Hamar og videre mot Lillehammer uviss. Bane NOR skriver på sine nettsider at ytre InterCity ikke er prioritert i nasjonal transportplan 2022-2033, og avventer derfor videre planlegging av dobbeltspor mot Lillehammer (Bane NOR, n.d.). Traseen gjennom Hamar er ikke valgt, og det kan bli lenge til saken kommer opp igjen.

Per 15. mai 2023 har Bane NOR spilt inn Åkersvika-Hamar stasjon som en prioritering til NTP 2025-2036.

## 5. Resultater og diskusjon

### 5.1. Rammeanalyse

I dette delkapittelet presenterer jeg resultatene fra rammeanalysen jeg har gjennomført i henhold til beskrivelsen av anvendte metoder i kapittel 3.4.

#### 5.1.1. Rekonstruere formidlingsramme og politisk handlingsramme

For å rekonstruere formidlingsrammen og den politiske handlingsrammen til Bane NOR gjennomførte jeg en kritisk vurdering av plandokumenter og intervjuet en ansatt i Bane NOR tilknyttet prosjektet. Disse kildene gjorde det mulig å rekonstruere en ramme som representerte Bane NORs formidlingsramme. Grunnen til at Bane NORs ramme kan beskrives som en formidlingsramme er at den ligger til grunn for argumentene og retorikken som Bane NOR bruker i sakens diskurs (Schön og Rein, 1994, s. 32) Formidlingsrammen kan oppsummeres gjennom tre rubrikker: et samordnet transportsystem, knutepunktutvikling og mer jernbane for pengene. Det gis en oversikt over de viktigste elementene i Tabell 6. Bane NOR har hele veien ønsket seg en løsning med sentral stasjonslokalisering, og identifiserte vestlig trasé som den eneste måten å få til dette på. Formidlingsrammen utelukker dermed østlig løsning som aktuell, og argumenter mot den.

Jeg ønsker å påpeke at Bane NORs planer har endret seg underveis i prosjektets levetid. Formidlingsrammen jeg presenterer i dette prosjektet er en sammenstilling av de gjennomgående elementene i prosjektet, og betydelige endringer vies egen plass underveis. På grunn av at planprosessen har vært såpass lang er det mulig at Bane NORs formidlingsramme var betraktelig annerledes tidlig i prosessen. Det er spesielt før 2016 at jeg tror at det daværende Jernbaneverket formulerte problem og løsning betraktelig annerledes enn i dag, og det er grunn til å tro at dette bidro til konflikt mellom lokalpolitikere og Jernbaneverket/Bane NOR. I intervjuet med aktør 1 ble det brukt betraktelig tid på å snakke om dette, og jeg diskuterer dette i kapittel 0.

Tabell 5: Bane NORs politiske handlingsramme for jernbanesaken i Hamar

Problem og årsaker	Virkemidler
<p><b>1. Hamar har et behov for et bedre jernbanetilbud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trenger å bedre tilknytning til Oslo, Gardermoen og Romeriksbyene gjennom flere tog i timen, gjerne opp mot 4.</li> <li>• Kortere reisetid for pendlere og fritidsreisende</li> <li>• Mer gods på bane</li> <li>• Videreutvikle posisjon som regionhovedstad</li> <li>• Samordnet transportsystem</li> </ul>	<p><b>1. Utbygging av jernbane</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Dobbeltspor helt fra Oslo til Åkersvika er vedtatt</li> <li>b. Bygge dobbeltspor over Åkersvika inn til Hamar stasjon</li> <li>c. Dobbeltspor til Lillehammer ved en senere anledning, eventuelt kryssningsspor</li> </ol>
<p><b>2. Hamar har et byutviklingsbehov</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har befolkningsvekst</li> <li>• Utvikle posisjon som regionhovedstad</li> <li>• Styrke Hamar sentrum</li> <li>• Vekst i persontrafikk skal skje gjennom gange, sykkel og kollektivtrafikk</li> </ul>	<p><b>2. Legge føringer for, og understøtte byutvikling gjennom stasjonslokalisering</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tilrettelegge for knutepunktutvikling ved å legge stasjonen i sentrum</li> <li>b. Frigjøre arealer til byutvikling rundt stasjonsområdet</li> <li>c.</li> </ol>
<p><b>3. Hamar må vedta en plan mens det fortsatt er mulig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Staten ønsker ikke å bruke penger på dobbeltspor gjennom byene i ytre InterCity</li> <li>• Hamar må vedta en plan innen innspillperioden til NTP 2025-2036 er over (dvs. før avslutning av 2022)</li> <li>• Bane NOR godtar kun dagens stasjonslokalisering i dette tilfellet, og kan ikke frigjøre arealer til byutvikling før et vedtak</li> </ul>	<p><b>3. Meklingsresultatet er en løsning som kan gjennomføres i neste NTP</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Oppgradere dagens stasjon, bygge dobbeltspor inn til stasjonen</li> <li>b. Frigjøre arealer til byutvikling</li> <li>c. Gir Hamar et godt togtilbud i henhold til målene i InterCity</li> <li>d. Det finnes midler og vilje til å gjennomføre dette</li> </ol>

Jeg ønsker å poengtere at planleggingen av jernbane drives ovenfra og ned. Som man ser i Tabell 6 stammer viktige elementer i Bane NORs handlingsramme fra overordnede mål, føringer og økonomisk handlingsrom. Planleggere i Bane NOR må forholde seg til disse. Dette står i motsetning til den planleggingen som vanligvis foregår i kommunene, lokal planlegging, der det ofte er private forslagsstillere som drivere for arealutviklingen. Dette gjør at det er lokale ressurser og verdier som er utgangspunktet for strategier. Et godt eksempel på dette er Hamars tilknytning til Mjøsa, som har liten verdi for Bane NORs planlegging, men stor verdi for den lokale planleggingen. Det gir ulike forståelse og prioritering av hva som er relevante og viktige faktorer, som planleggere må ha et forhold til.

Tabell 6: Viktige elementer i Bane NORs handlingsramme

	Samordnet transportsystem	Knutepunktutvikling	Mer jernbane for pengene
Kommer fra:	InterCity-programmets mål og rammer	InterCity-programmet og knutepunktutviklingsplaner	Økonomiske forutsetninger i NTP
Inneholder:	4 tog i timen	Høy arealutnyttelse	Gjennomførbarhet
	Under én time reisetid	Sentral stasjonslokalisering	Oppnå målene man har hatt for jernbanesaken
	Bedre kapasitet for godstog		
	Bidra til utvikling rundt stasjonen, samt regional utvikling på Østlandet		

### Samordnet transportsystem

Byggingen av dobbeltspor og ny stasjon i Hamar er en del av InterCity-satsingen på Østlandet. Intercity-programmets mål og krav vært blant de grunnleggende rammene og premissene i planleggingen av jernbanetiltak i Hamar-området. Samfunns målet fra konseptvalgutredningen for IC Dovrebanen er at «IC-korridorene skal ha et miljøvennlig transportsystem av høy kvalitet som knytter bo- og arbeidsområdene godt sammen» (Jernbaneverket, 2012, s. 4), som ble utledet til et absolutt krav om at konseptene valgt skulle ha «Økt kapasitet og pålitelighet for persontransport på bane på strekningen Oslo-Lillehammer (Jernbaneverket, 2012, s. 4). Konseptet de valgte var et nytt dobbeltspor med standard til 250 km/t og forbikjøringsspor for saktegående tog. I Tabell 7 har jeg listet opp mål- og kravoppnåelse for konseptet. Jeg har markert med fet skrift de deler av dette som har vært en konstant del av Bane NORs formidlingsrammen gjennom planleggingen.

Tabell 7: Mål- og kravoppnåelse for valgt konsept (Jernbaneverket, 2012). Mine markeringer.

Kapasitet	<b>4 persontog i timen til Hamar</b> , 20 godstog per døgn, 1-2 fjerntog i timen
Pålitelighet	95% pålitelighet
Reisetid	<b>Under 1 time Oslo – Hamar</b>
Miljøvennlig transportsystem	Reduksjon i CO2-utslipp, <b>redusere biltrafikk</b> , konfliktpotensial for arealinngrep i miljø- og naturressurser
By- og tettstedsutvikling	Alle stasjoner ligger <b>nær viktige sentrumsfunksjoner</b> , mulighet for <b>utvikling av arbeidsplasser og boliger</b> , <b>gangavstand til kollektivtrafikk</b> og parkering
Trafikksikkert transportsystem	Færre hardt skadde og drepte
Regional utvikling og styrking av næringslivets konkurranseevne	Legger til rette for en mer <b>balansert utvikling av boliger og arbeidsplasser i en knutepunktstruktur</b> i Østlands-området



Underliggende i planleggingen ligger målene om å få et samordnet transportsystem mellom Lillehammer og Oslo. Disse målene er gjennomgående, og presenteres som grunnsteiner for planleggingen gjennom hele planarbeidet. KVVU for InterCity-strekningen Oslo-Lillehammer er forutsetning for arbeidet til forslaget til planprogram for kommunedelplan i 2015, og likeså det samme da man gikk gjennom den samme prosessen på nytt i 2019 (Bane NOR, 2019; Jernbaneverket, 2015). Dette ligger til grunn for Bane NORs politiske handlingsramme.

Hamar kommunestyres godkjenning av meklingsresultatet i 2020 førte til enighet om å bygge dobbeltspor inn til Hamar stasjon, og å oppgradere stasjonen. På dette tidspunktet var det ikke lenger penger til å bygge dobbeltspor gjennom Hamar, og man så etter løsninger som kunne bidra til å bedre togtilbudet. Bane NOR uttalte at «dobbeltspor til Åkersvika sikrer at togtilbudet mellom Hamar og Oslo blir forbedret med flere avganger, kortere reisetid og bedre kapasitet for godstog» (Bane NOR, 2020c). Noe om at dette har vært gjennomgående gjennom hele prosessen, og selv da det ikke lenger var mulig å oppnå målene til IC-programmet så man etter muligheter for å oppnå disse delvis.

Det er tydelig at denne retorikken har nådd gjennom hos lokalpolitikere. I intervjuene var alle lokalpolitikere enige i at Hamar har behov for flere tog i timen, kortere reisetid, utvikling av arbeidsplasser og boliger, og at Hamar måtte være sentral i bedre regional utvikling på Østlandsområdet. Aktørene var likevel ikke enige i alt Bane NOR presenterte. Dette diskuterer jeg i kapittel 5.1.3.

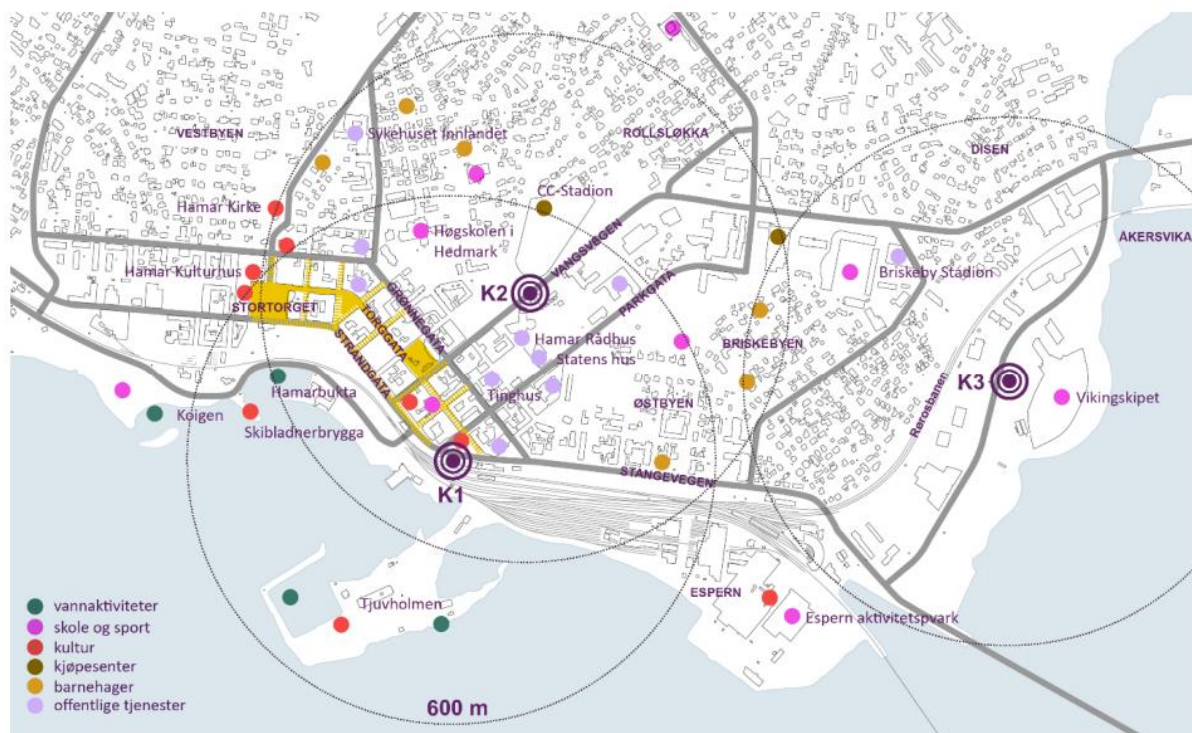
#### Knutepunktutvikling

«Vi er glade for at Hamar kommunestyre har godkjent meklingsresultatet. Dette åpner for at Hamar kan komme i gang med byutviklingen i området samtidig som jernbanens interesser blir ivaretatt» (Bane NOR, 2020c).

«Et vesentlig hurtigere og frekvent transportsystem på bane vil legge til rette for en mer balansert utvikling av boliger og arbeidsplasser i en knutepunktstruktur i Østlands-området» (Jernbaneverket, 2012, s. 5)

«Det var meningen at man skulle ha sterk knutepunktutvikling rundt knutepunktet» (Aktør 1, 2023)

Knutepunktutvikling i Hamar har gjennomgående vært presentert som både en nødvendighet for prosjektet, og et gode som prosjektet gir Hamar. Knutepunktutvikling skulle sammen med sentral stasjonslokalisering bidra til at InterCity-satsingen skulle få høy måloppnåelse på samfunnsøkonomi og nullvekstmålet. Videre ville det føre til at veksten i persontrafikken skulle tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange (Bane NOR, 2019; Jernbaneverket, 2015). For å sikre at jernbanen er et attraktivt transportmiddel for flere enn før utbyggingen er de viktigste arealmessige grepene for Hamar er å utvikle stasjonsnære arbeidsplasser og boliger med høy utnyttelse (Jernbaneverket, 2012). Aktør 1 poengter viktigheten av en slik utvikling, og bemerket at det ville være uakseptabelt å legge stasjonen lenger unna sentrum som i østre løsning. Bane NOR mener at å legge stasjonen ved Vikingskipet vil være grobunn for boligutvikling i Ridabu og Ottestad. Dette blir lange avstander, og Bane NORs analyser viser at dette vil føre til betraktelig mer biltrafikk (se Figur 20). Dette er stikk i strid med føringene i IC-prosjektet om samordnet transport- og arealplanlegging.



Figur 20: Oversikt over alternativenes tilknytning til dagens funksjoner. K1 er vestlig løsning, K3 er østlig løsning. Sirklene markerer lengste komfortable gangavstand på 600 meter (Jernbaneverket, 2016b, s. 176).

Viktigheten av god utviklingen rundt stasjonen kommer nok en gang til syne i Bane NORs uttalelser om meklingen i 2020, samt det partene faktisk forhandlet om i meklingen.

Tilknytningen til Mjøsa nevnes som eget utredningsbehov i planprogrammet fra 2015 og 2019. I 2015 skulle det «søkes løsning som gir minst mulig grad av barrieredivisjon ved kryssing av Mjøsa foran Hamar sentrum» (Jernbaneverket, 2015), og i 2019 sto det at «Konsekvensene av jernbanen (både stasjon, spor og annen infrastruktur) for kobling det mellom ulike deler av byen, til fremtidige byområder, mellom byen og Mjøsa, og mellom byen og andre landskapsområder utenfor byen. Både funksjonelle og estetiske forhold (herunder fjernvirkning og siktlinjer) skal vurderes. Dette må sees i sammenheng med og koordineres med utredning av landskapsbilde» (Bane NOR, 2019). Den mer detaljerte beskrivelsen av utredningsbehovet som kom i 2019 er trolig en reaksjon på tilbakemeldingene som prosjektet fikk da det ikke ble enighet om vedtak i 2016. Tilknytningen til Mjøsa viste seg å bli jernbanesakens største konfliktpunkt. I kapittel 5.1.3 og kapittel 5.2 diskuterer jeg hvordan lokalpolitikere reagerte på Bane NORs (manglende) problematisering av denne delen av saken, og hvordan dette var grobunn for konflikt og mistillit i planprosessen.

#### Mer jernbane for pengene

Denne delen av rammen skiller seg fra resten av Bane NORs ramme. *Mer jernbane for pengene* var ikke en del av Bane NORs opprinnelige planer for prosjektet, men kom som svar fra Jernbanedirektoratet på Samferdselsdepartementets oppdrag om «hvordan jernbanen skal sikre mer jernbane for pengene og en effektiv ressursbruk som grunnlag for neste nasjonal transportplan» (Jernbanedirektoratet, 2019). Jernbanedirektoratet presenterte *mer jernbane for pengene* som plan for å møte behovet for å redusere kostnader og øke nytten for samfunnet i samferdselssektoren. I dette svaret identifiserte direktoratet tiltak som gir mest effekt for kundene og samfunnet, og dobbeltspor gjennom Hamar ble veiet og funnet for lett. Kostnadene var høyere enn det som var

forventet i KVU-en, og det var mulig med store besparelser for samfunnet dersom man stoppet dobbeltsporet i Hamar. Dette var en forandring fra InterCity-programmets mål om dobbeltspor til Lillehammer, og fulgte opp signalene fra Bane NOR om at ambisjonene for InterCity-programmet kuttet (Bane NOR, 2018; Bentzrød, 2018). Denne delen av rammen var ikke med i de tidligere fasene av planleggingen.

Ettersom *mer jernbane for pengene* er en grunnleggende endring fra tidligere planer har det vært nødvendig å kommunisere dette tydelig for lokalpolitikere. Aktør 1, ansatt i Bane NOR og tilknyttet prosjektet, beskriver at en stor del av arbeidet deres etter at de første signalene kom i 2018 var å overbevise lokalpolitikere om at det ikke kom til å bli penger til å bygge dobbeltspor gjennom Hamar.

Begrunnelsene om å bruke penger på å oppgradere stasjonsområdet og bygge dobbeltspor inn til stasjonen tar ulike former. For det første anser de investeringen som en nødvendighet for byen. Hamar stasjon må oppgraderes for å avvikle mer togtrafikk, og for å få nytte av denne investeringen er det nødvendig å bygge dobbeltspor fra Stange stasjon og inn til Hamar. Denne løsningen er en oppgradert status quo, og Bane NOR og kommunen ble enig om dette i meklingen i 2020.

«Dersom vi bygger noen dobbeltsporparseller nord for Hamar, 5-7 kilometer rundt Brumunddal, så er det kanskje bra nok for denne generasjonen. ... Vi må uansett oppgradere dagens stasjon for å avvikle mer trafikk, og om vi skal bygge øst eller vest videre kan avgjøres når stasjonen må oppgraderes en gang til om 50 år» (Aktør 1, 2023)

Løsningen i meklingsresultatet presenteres som nødvendig løsning for Hamar. Løsningen presenteres som den eneste gjennomførbare løsningen som kan bidra til at Hamar får et bedre togtilbud og som kan frigjøre store båndlagte arealer rundt dagens stasjonsområde til byutvikling. Disse ønskene forelå fra lokalpolitikere for både østlig og vestlig trasé. I mine øyne presenterer Bane NOR dette som noe som kan glippe for Hamar, og presenterer det som gulrøtter og pisk. Dersom man ikke vedtar meklingsresultatet innen neste rullering av NTP vil ikke disse gulrøttene kunne gis til Hamar. I tillegg vil ikke Hamar få forbedret togtilbud dersom andre løsninger vedtas, da det ikke finnes penger til å gjennomføre løsningene lokalpolitikere ønsker. Med *mer jernbane for pengene* inntar Bane NOR en stilling der de kan hjelpe kommunen med å nå målene sine om togtilbud og byutvikling, og presenterer en løsning som er gjennomførbare. Begge parter bør se seg fornøyd med denne løsningen med tanke på de endrede økonomiske forutsetningene i prosjektet.

#### [Bane NORs ramme i sin helhet](#)

I mine øyne er det tydelig at Bane NORs formidlingsramme er sterkt påvirket av de forutsetninger som gis fra høyere myndighet og overordnede planer. I dette tilfellet kan jeg spesielt peke på InterCity-programmets mål, statlige mål og planer for samordnet transport- og arealutvikling, og endrede økonomiske forutsetninger.

Til slutt ønsker jeg å kommentere hvorvidt Bane NORs formidlingsramme sammenfatter med deres politiske handlingsramme. Det som ligger til grunn for overbevisende retorikk er ikke alltid sammenfattende med det som ligger til grunn for å konstruere sakens problemforståelse. Disse trenger ikke nødvendigvis å sammenfatte fra policy-makers side, som kan bruke retorikk for å få gjennom noe annet enn det de presenterer til mottakere. I jernbanesaken i Hamar oppfatter jeg at Bane NOR i stor grad presenterer det samme som de ønsker å gjennomføre. InterCity-programmets mål for jernbanen, ideen om kompakt byutvikling rundt kollektivknutepunkter, og økonomiske

forutsetninger fra øvre hold ligger til grunn for både retorikken og politikken til Bane NOR i jernbanesaken i Hamar. Bane NORs politiske handlingsramme, basert på mål og forutsetningene nevnt over, bidro til at organisasjonen ønsket seg en vestlig trasé. Handlingsrammen er også i stor grad basert på Bane NORs institusjonelle handlingsramme. Målene og forutsetningene som presenteres ligger til grunn for hvordan Bane NOR problematiserer alle jernbaneutbygginger, og vil dermed i stor grad se like ut på tvers av ulike utbygginger på Østlandet. Bane NOR vil i utgangspunktet ikke foreslå å bygge motorvei for å løse et transportproblem, og vil som oftest foreslå sentral stasjonslokalisering for å få flest mulig reiser over på gange, sykkel og kollektiv.

Videre i oppgaven bruker jeg både begrepet formidlingsramme og politisk handlingsramme. Spesielt i kapittel 5.1.2 og 5.1.3, der jeg beskriver lokalpolitikernes handlingsrammer, og ser på deres forståelse av Bane NORs formidlingsramme og politiske handlingsramme. Her vil jeg påpeke at når jeg bruker begrepet formidlingsramme så viser jeg til det Bane NOR har presentert offentlig og som lokalpolitikerne har mulighet til å oppfatte. Når jeg bruker begrepet politisk handlingsramme beskriver jeg det som ligger til grunn for at Bane NOR har den problemformuleringen de har og de virkemidlene de ønsker å bruke for å løse problemet.

#### 5.1.2. Rekonstruere lokalpolitikernes handlingsrammer

I intervjuene benyttet jeg meg av van Wijck og Niemeijers (2016) firedelte intervjuteknikk:

1. den generelle assosiasjonen til saken
2. hva de mener er problemet i saken
3. hva de mener er årsaken til problemene
4. hva de mener at er akseptable virkemidler for å løse problemene.

Som beskrevet i metodekapittelet ønsket aktørene i stor grad å diskutere virkemidlene som ble brukt i de ulike løsningene, fremfor å forholde seg til trinnene i intervjuteknikken jeg ønsket å bruke. Jeg fant kjapt ut at det var bedre å la dem prate, da alle aktørene var svært interesserte i å snakke om denne saken. Det ble likevel etter hvert tydelig hva de mente at er problemet i jernbanesaken, og årsakene til det. Jeg opplever det som en svakhet at svarene til de fire punktene må ekstrapoleres ut fra det aktørene faktisk snakket om i intervjuene, fremfor at de svarer direkte på spørsmålet. Det betyr at min rekonstruksjon av deres handlingsrammer i større grad er basert på min forståelse av deres synspunkter. Dette må man være oppmerksom på når man gjennomfører rammeanalyser av saker der løsningene allerede er kjent for intervjuobjektene. Dette vil være tilfelle i de fleste samferdselsutbygginger, da konflikter gjerne begynner som følge av at policy-maker presenterer sine første løsningsforslag i form av mulighetsstudier, planprogram, kommunedelplaner eller reguleringsplaner. En slik ekstrapolering er likevel nyttig for planleggerens forståelse av aktørens handlingsramme, da det er planleggerens forståelse som former hvordan hen styrer planprosessen, og det er denne som ligger til grunn for mine vurderinger i oppgaven. Som følge av det nevnte over har det vært enklere for meg å bruke lokalpolitikernes handlingsrammer til å vurdere hvordan de reagerer på Bane NORs handlingsramme enn det har vært å konstruere dem. Det er likevel nyttig å eksplisitt konstruere handlingsrammene for å sikre at handlingsrammene sammensvarer med lokalpolitikernes reaksjoner.

I dette delkapittelet går jeg gjennom svarene på de fire punktene nevnt over, og identifiserer handlingsrammene som ligger til grunn for lokalpolitikernes forståelse av jernbanesaken i Hamar.

### Den generelle assosiasjonen til saken

I åpningen av intervjuene forsøkte jeg å få frem hva aktørene synes om saken i sin helhet. Aktørene var i liten grad interessert i å svare på dette, og hoppet rett inn i å snakke om eget standpunkt, hvordan de så på løsningene til Bane NOR. Jeg har dermed ekstrapolert ut fra intervjuene det jeg mener at har vært aktørenes generelle assosiasjon til jernbanesaken i Hamar. Jeg tror at det hadde vært mer hensiktsmessig å be aktørene fortelle kort om hvordan de opplever saken, men det fikk jeg ikke gjort i intervjuene. Min ekstrapolering kan sees i Tabell 8.

Tabell 8: Aktørenes generelle assosiasjon til saken

Aktør	Konflikt løsning	Konflikt prosess og konfliktnivå	Mekling
Aktør 2		Frustrasjon knyttet til konfliktnivået.	Fornøyd med meklingsresultatet.
Aktør 3		Sinne og avmakt med tanke på hvordan prosessen har gått og hvordan hen har opplevd at Bane NOR har behandlet østlig løsning og dens tilhengere.	Ønsker seg en annen løsning enn meklingsresultatet.
Aktør 4	Frustrasjon knyttet til at det ikke ble vedtatt en trasé videre gjennom Hamar.	Proessen har vært så konfliktfylt.	Ønsker seg en annen løsning enn meklingsresultatet.
Aktør 5		Frustrasjon knyttet til konfliktnivået og tidsbruken til planprosessen.	Stolt over å ha bidratt til, og fått vedtatt, et godt meklingsresultat.

### Hva de mener er problemet i saken

*Problemet* i saken har jeg i denne sammenheng tolket som de opplevde relevante behovene aktørene mener at Hamar har for jernbanesaken. Innenfor dette finner man problemer, muligheter og andre problemstillinger. Jeg beskrevet behovene på et helt overordnet nivå, sortert i tre hovedkategorier:

1. jernbane
2. byutvikling
3. byens tilknytning til Mjøsa

Alle lokalpolitikere er enige i at Hamar har behov for et bedre togtilbud.

Alle lokalpolitikere ønsker å drive byutvikling i Hamar, men de har ulike forståelser av hvordan de ønsker å drive byutvikling

Alle lokalpolitikere identifiserer at byens tilknytning til Mjøsa, der jernbanen i dag har en stor barriereeffekt, er noe av det viktigste å få gjort noe med. Jeg vurderer det som at aktør 3, 4 og 5 syns at dette er det aller viktigste, mens aktør 2 gir inntrykk av at andre behov kan være like viktig.

Det er interessant at alle aktørene var enige i hvilke problemer, muligheter og behov som gjelder for jernbanesaken. Senere i oppgaven diskuterer jeg at aktørene i stor grad baserer sine synspunkter på Bane NORs formidlingsramme, og at byens tilknytning til Mjøsa er et behov som er felles for svært mange Hamarsinger. Jeg tror at dette kan forklare likheten i aktørenes problemforståelse.

### *Hva de mener er årsaken til problemene*

Det har vært vanskeligere å identifisere denne delen av aktørenes handlingsrammer. Forskjellen på problemer og årsakene til problemene og mulighetene glir ofte over i hverandre.

Aktørene identifiserer mange årsaker til at Hamar har et behov for et bedre jernbanetilbud, og utbyggingen må ha virkemidler som løser de årsakene for at aktørene skal gå god for løsningen.

*Tabell 9: Hva aktørene mener er årsaken til at det er behov for bedre jernbanetilbud*

Aktør 2	Det er viktig å få ned klimautslipp, og flere gå, sykle og reise kollektivt, samt å få gods over på bane. Hamar trenger bedre tilknytning til Oslo, Gardermoen og byene sør for Hamar. Togtilbudet må gagne både pendlere og turister/fritidsreisende for å styrke Hamars stilling som regionsenter.
Aktør 3	Flest mulig i Hamar og Hamars omland skal ha tilgang til et forbedret togtilbud. Mer gods må over på bane. Løten, Elverum og Østerdalen skal dra nytte av et forbedret togtilbud.
Aktør 4	Hamar trenger et bedre togtilbud mot Oslo og Gardermoen. Togtilbudet må gagne Østerdalen. Det er behov for å få mer gods på bane.
Aktør 5	Hamar trenger et bedre togtilbud, spesielt sørover. Mer gods skal på bane, og jernbanen må takle dette.

Aktør 2 er den eneste som i noe særlig grad nevner å få ned klimautslipp og å få flere til å gå, sykle og reise kollektivt som en årsak til at Hamar har et behov for et bedre togtilbud. Dette tilsvarer det Bane NOR har som mål for utbyggingen, og det er interessant at A2 er den eneste av aktørene som nevner dette. A2 er også den eneste av aktørene som har vært enig med Bane NOR mesteparten av tiden. A2 har en jobberfaring som tilsier at hen har god forståelse for hvordan overordnede mål og rammer påvirker statlige enheters arbeidsmåte.

Aktørene identifiserer mange årsaker til at Hamar har et behov for byutvikling

*Tabell 10: Hva aktørene mener er årsaken til at det er behov for bedre byutvikling*

Aktør 2	Hamar må styrke sin posisjon som regionsenter i Innlandet.
Aktør 3	Det er vanskelig ut fra intervjuet som er gjennomført å tolke hva aktør 3 identifiserer som årsak til at Hamar har et behov for byutvikling, bortsett fra en anerkjennelse av at Hamar er i vekst.
Aktør 4	Hamar må legge til rette for vekst i befolkning og arbeidsplasser gjennom byutvikling.
Aktør 5	Hamar vokser og forandrer seg, som gjør at det er nødvendig å drive god byutvikling.

Alle lokalpolitikere nevner Hamars vekst som en årsak til at Hamar har et behov for byutvikling. Byen har allerede vokst i flere år, og det er viktig for lokalpolitikere at dette fortsetter. I tillegg opplever jeg at det er viktig for dem at Hamar sikrer sin plass som regionhovedstad i Innlandet. Begrepet *havnebyen Hamar* har blitt brukt av de som mener at det er dumt at store investeringer plasseres i Hamar, men aktørene gjør det tydelig at dette er en styrke Hamar må utnytte.



Eksempelvis ble det foreslått å sette av plass til nytt Mjøssykehus ved en østlig stasjon, og at dette ville styrke både Hamar og Innlandet.

Tabell 11: Hva aktørene mener er årsaken til at det er behov for å knytte byen til Mjøsa

Aktør 2	Mjøsa gjør Hamar attraktiv
Aktør 3	Tilknytningen til Mjøsa er det som gjør at Hamar er Hamar. Friarealene langs Mjøsa er det fineste Hamar har, og alle har muligheten til å benytte de.
Aktør 4	Hamars nærhet til Mjøsa er den største attraktivitet, som må videreutvikles og sikres for fremtidige generasjoner.
Aktør 5	Mjøsa er Hamars største attraktivitetsfaktor, og byen bruke denne bedre.

At Mjøsa er det som gjør Hamar attraktiv er en selvfølge for alle aktørene. De snakker om dette litt forskjellig. Aktør 3 og 4 vinkler det som at å sikre tilknytningen til Mjøsa er noe som gjøres for fremtidige generasjoner, samt at dette skal sikres for fellesskapet.

Aktør 5 lener seg mer på at Mjøsa gjør en by mer attraktiv, og at Hamar må bruke dette bedre. Aktør 2 mener også at Mjøsa gjør Hamar attraktiv.

#### *Hva de mener er akseptable virkemidler for å løse problemene*

Tabell 12: Hva aktørene mener er akseptable virkemidler for å løse behovet for bedre togtilbud

Aktør 2	Det må bygges dobbeltspor helt til Lillehammer for å sikre et godt togtilbud. Det bør etableres et tilsving mot Rørosbanen for at godstog enklere passere stasjonen mot Rørosbanen. Stasjonen må plasseres sentralt for at flest mulig kan gå, sykle og reise kollektivt.
Aktør 3	En stasjonslokalisering i øst gir flest mulig i Hamar og Hamars omland tilgang til stasjonen. Dette sikrer også at godstog går utenfor sentrum, og at Rørosbanen får mulighet til å kjøre direktetog til Oslo.
Aktør 4	Det må bygges dobbeltspor til Lillehammer, og man må sikre at det kan kjøres direktetog fra Rørosbanen til Oslo. Det siste kan kun sikres ved å legge stasjonen i øst.
Aktør 5	Det må bygges dobbeltspor til Hamar. Godstog må gå utenom boligbebyggelsen.

Alle aktørene mener at dobbeltspor er nødvendig for å få et bedre togtilbud. Likevel er det store forskjeller i hva de vurderer at akseptable virkemidler. Aktør 2 følger i stor grad Bane NORs begrunnelser for virkemidler, mens A3 og A4 forestiller seg helt andre virkemidler. Merkelig her er hvor viktig de mener at togtilbudet må gagne Hamars omland, Elverum og Østerdalen. Bane NOR har kategorisk avvist behovet for dette, og at tiltak som østlig trasé og tilsving til Rørosbanen verken bidrar til et bedre togtilbud for Hamar eller for Østerdalen.

I tillegg opplever jeg at aktør 5 har et mer pragmatisk forhold til om dobbeltsporet må bygges videre til Lillehammer. A5 mener at dersom man kan oppnå bedre togtilbud og god byutvikling så er det

mer enn nok å bygge dobbeltspor til Hamar. Dog mener A5 at støyende godstog må gå utenfor boligområdene nord for stasjonen, og er bekymret for boforholdene langs jernbanen.

Tabell 13: Hva aktørene mener er akseptable virkemidler for å løse behovet for bedre byutvikling

Aktør 2	Det må bygges boliger og næring sentralt rundt stasjonsområdene. Det må ikke bygges for høyt, og man burde holde seg til kvartalbebyggelse slik man har i Hamar i dag.
Aktør 3	Hamar har ikke mer plass til byutvikling rundt dagens stasjonsområde enn det som allerede er vedtatt. Stasjonen må dermed ligge ved Vikingskipet i øst der det er mer plass til byutvikling og transformasjon. Knutepunktutvikling er ikke nødvendig eller ønskelig.
Aktør 4	Knutepunktutvikling er ikke nødvendig for drive god byutvikling.
Aktør 5	Det er behov for flere boliger i sentrum, og sentrum må fylles med funksjoner.

Det er bemerkelsesverdig at ingen av aktørene ønsker seg den type knutepunktutvikling som Bane NOR presenterer. Aktør 2 og 3 ønsker seg en videreføring av den kvartalbebyggelse som finnes i Hamar i dag, og aktør 5 påpeker at det er ikke byutvikling å «helle noe betong og bygge noen leiligheter» (Aktør 5, 2023), og viser til kulturhus og ByLab som gode eksempler fra de siste årene. A5 påpeker også at de yngre i Hamar er mer opptatt av at utvikling skjer i byen, men at de ikke engasjerer seg noe særlig.

Det er en enighet om at byutviklingen må passe med bebyggelsen som allerede finnes. Aktør 3 og 4 uttaler rett ut at de mener at knutepunktutvikling ikke er et ønskelig virkemiddel for å drive god byutvikling i Hamar. Her mener aktør 3 at det ikke er nødvendig å «bygge flest mulig kontorbygninger ved stasjonen, eller for den saks skyld leiligheter som bare pensjonister har råd til å kjøpe» (Aktør 3, 2023). Knutepunktutvikling er rett og slett noe de ikke er enige med Bane NOR om.

Tabell 14: Hva aktørene mener er akseptable virkemidler for å få bedre tilknytning til Mjøsa

Aktør 2	Å legge jernbanen i kulvert over Hamarbukta bidrar til å lage et vannspeil i Hamarbukta som knyttet byen nærmere Mjøsa og fjerner flere barrierer. Byutviklingen nærmest Mjøsbredden må ikke være for høy slik at den danner en vegg mot Mjøsa.
Aktør 3	Jernbanen må fjernes fra dagens trasé. Friarealer langs Mjøsa må sikres.
Aktør 4	Jernbanen må fjernes fra dagens trasé. Avgjørelsen som la Dovrebanen langs Mjøsa på slutten av 1800-tallet var et enormt feilgrep.
Aktør 5	Jernbanen må fjernes fra dagens trasé. Byutviklingen må knytte eksisterende sentrum og ny bebyggelse sammen mot Mjøsa.

Her ser man et stort skille mellom aktør 2 og de andre aktørene. Aktør 2 mener at tilknytningen til Mjøsa er et viktig behov for Hamar, men foreslår helt andre virkemidler enn det de andre gjør. Det er et fokus på at det er kommunens regulering av byutviklingen som skal løse



tilknytningsproblematikken, ikke nødvendigvis et grep som er avhengig av at man må flytte jernbanetraseen.

De andre aktørene er alle helt enige om at jernbane må flyttes vekk fra dagens trasé. De har litt forskjellige begrunnelser for hvorfor de mener at dette er den eneste løsningen, men de mener alle at dette er felles for de som ønsker seg østlig løsning. Jernbanen må vekk fra Mjøsas bredder, og de kommer ikke til å godta en løsning som innebærer dette. Dette er helt låst, og alle svarte at de ikke kom til å endre mening om dette. Aktør 5 innrømmer at kulvert er en løsning som kanskje kunne ha gått, men at det var så stor usikkerhet rundt dette at hen ikke kunne gå for det (se mer om dette på side 62).

#### *Diskusjon av handlingsrammene til lokalpolitikerne*

Problemformulering, årsaksformulering og virkemidlers legitimitet stemmer overens med van Wijck og Niemeijers (2016) tre dimensjoner fra Figur 5. Jeg legger merke til at alle lokalpolitikerne er enige om hva som er problemene/mulighetene i saken. De har identifisert de tre overnevnte behovene, og ulikhetene mellom synspunktene deres dukker ikke opp før senere i de tre dimensjonene. Alle er dermed enige om at dette er reelle problemer som må løses, selv om de kanskje er uenige i hvorfor det er sånn eller hvordan man skal løse det. I mine øyne er dette et tegn på at det har vært en konsensus over de behovene Hamar har, og ulikhetene i handlingsrammene dukker opp i årsaksformuleringen og i vurderingen av legitime virkemidler. Hva ligger til grunn for denne likheten i handlingsrammer? Er det en institusjonell handlingsramme i Hamar lokalpolitikk som påvirker lokalpolitikernes handlingsramme, eller er det en større metakulturell handlingsramme som ligger til grunn for Hamarsingers forståelse av byen sin? Når det kommer til behovet for jernbane og byutvikling mener jeg at dette er noe som er felles for alle byer som har vært inkludert i InterCity-prosjektet til Bane NOR. De ønsker seg vekst gjennom bedre transporttilbud og byutvikling, og dette ligger til grunn for de behovene de oppfatter at byen har når Bane NOR kommer med utbyggingen sin.

Den overveldende enigheten i handlingsrammene om å gjøre noe med tilknytningen til Mjøsa er et funn jeg synes er spennende å se i lyset av metakulturelle handlingsrammer. Det overrasket meg noe at alle aktørene nevnte dette som det viktigste behovet Hamar har. Dette overgår alle ønsker om bedre togtilbud, sterk økonomisk vekst og befolkningsvekst i byen. Som jeg diskuterer på side 63 bruker aktørene sterke ord. Tilknytningen til Mjøsa beskrives som «det er folkesjelen og stoltheten vår... ..Det er et hellig område» (Aktør 5, 2023), «det er tilgang til det fineste vi har» (Aktør 3, 2023) og å gjenopprette «kontakt med Mjøsa er det viktigste grepet vi kunne gjort» (Aktør 4, 2023). Aktør 2 bruker ikke like sterke ord, men ønsker å bruke byutviklingen til å binde byen til Mjøsa.

Å bruke jernbaneutbyggingen til å oppnå en bedre tilknytning til Mjøsa oppleves som en selvfølge av lokalpolitikerne. I deres øyne finnes det ikke en verden det går an å godta en jernbaneutbygging som ikke løser dette problemet, og de reagerte med forskrekkelse da Bane NOR foreslo å bygge en bru over Hamarbukta som ville hindret utsikten og opprettholdt støyen. Det er et eksempel på hva Schön og Rein mener med *sense of obviousness*<sup>14</sup> som handlingsrammer kan gi aktørene, og det kan være rystende når andre ikke oppfatter det likt. I dette tilfellet mener jeg at det også er et eksempel på hvordan en metakulturelle handlingsramme kan være lokal. For Hamarsinger er Hamar og Mjøsa synonymmer, og Mjøsa er Hamars viktigste kvalitet. Denne rammeanalysen har avdekket dette, og

---

<sup>14</sup> Se side 12 i oppgavens kapittel 2.2

som jeg diskuterer videre i oppgaven har Bane NORs manglende forståelse for lokale forhold ført til sterke konflikter og forsinkelser i planleggingen.

Det er et funn i rammeanalysen at aktørene i stor grad lener seg på formidlingen rundt løsningene til Bane NOR når de diskuterer de behovene, årsakene og virkemidlene de anser som legitime. Jeg ser at argumentene i *problemet i saken og årsakene til problemet* knyttet til jernbane- og byutviklingsbehov baserer seg på overordnede føringene og rammene som ligger til grunn for planleggingen fra Bane NORs side. Likevel ser man at handlingsrammene til lokalpolitikere følger ikke Bane NORs formidlingsramme slavisk. Heller tvert imot, da flere av aktørene bruker innholdet i formidlingsrammen til å tydeliggjøre sine uenigheter med Bane NOR, for eksempel med aktørenes motstand til Bane NORs knutepunktutvikling. I kapittel 5.1.3 viser jeg tre eksempler på at aktørene har vært uenige med Bane NORs løsning i saken, og kan dermed ikke godta løsningen slik den formidles.

Jeg mener at dette er et funn som er viktig å ta med seg. Handlingsrammene til lokalpolitikere påvirkes av formidlingsrammen til Bane NOR, og de bruker den til å tydeliggjøre egne meninger. Dette er duellen som Schön og Rein (1994) beskriver, der aktørene utfordrer hverandre på problemformuleringen og kontroll på prosessen. Med forståelse for at ulike forståelsesrammer fører til en strid om hvordan man identifiserer og problematiserer en situasjon. Det finnes derfor ikke én riktig beskrivelse av situasjonen, men ulike konkurrerende beskrivelser som prøver å kommunisere det samme problemet på sin egen måte. Lokalpolitikere som er uenige med Bane NOR bruker dette for alt det er verdt, og prøver å sikre at sin forståelse av saken er den som når ut til de aktørene som kan bidra til å legge press på saken, f.eks. statlige etater, regjeringen, lokalbefolkning og andre politiske aktører i kommunestyret. Jeg opplevde at noen av aktørene aktivt forsøkte å overbevise meg om at sin problemformulering var den riktige.

Til slutt ønsker jeg å poengtere at de ulike delene av handlingsrammene – jernbane, byutvikling og tilknytning til Mjøsa – påvirker hverandre. Det er en sammenheng mellom en aktørs synspunkt på hva som er legitime virkemidler for å løse jernbanebehovene og tilknytningen til Mjøsa. Eksempelvis er aktørene som ønsker å legge jernbanen i øst veldig tydelige på at det er viktig at godstog ikke går gjennom boligområdene nord for stasjonen. Mener de dette fordi det er et argument som underbygger behovet for å flytte jernbane vekk fra Mjøsa? Hadde de vektlagt dette dersom Bane NOR foreslo en løsning som beholdt jernbanen som barriere langs Mjøsa, men som gikk i tunnel gjennom alle boligområdene nord for stasjonen? Det ønsker jeg ikke å spekulere i, men jeg vil påpeke at dette er nok et eksempel på hvordan politiske konflikter kan fremstå. Aktører kan plukke ulike elementer fra en sak for å danne gode argumenter mot sin politiske motstander, akkurat slik Schön og Rein (1994) beskriver det. I motsetning til dette mener Aktør 2, som er for vestlig løsning, at løsningen Bane NOR har presentert er god nok med flere kulverter og tunnelstrekninger, og at de som allerede bor langs jernbanelinjen er vant med støyen fra godstogene.

### 5.1.3. Reaksjoner på rammene

I intervjuene var aktørene svært interessert i å diskutere de ulike løsningene som Bane NOR hadde presentert tidligere. Dette inkluderer vestlig løsning, østlig løsning og meklingsresultatet. I dette delkapittelet går jeg kritisk gjennom lokalpolitikernes oppfatning av Bane NORs formidlingsramme og politiske handlingsramme. Jeg presenterer eksempler på hvordan aktørene kan være uenige med hver av de tre trinnene i figur , og dermed ikke lenger være i stand til å godta politikken som Bane NOR presenterer. Til slutt bruker jeg et utdrag fra intervjuene til å identifisere og diskutere hvordan

Bane NORs institusjonelle handlingsramme påvirker formidlingsrammen og den politiske handlingsrammen, samt hvordan lokalpolitikerne oppfatter dette.

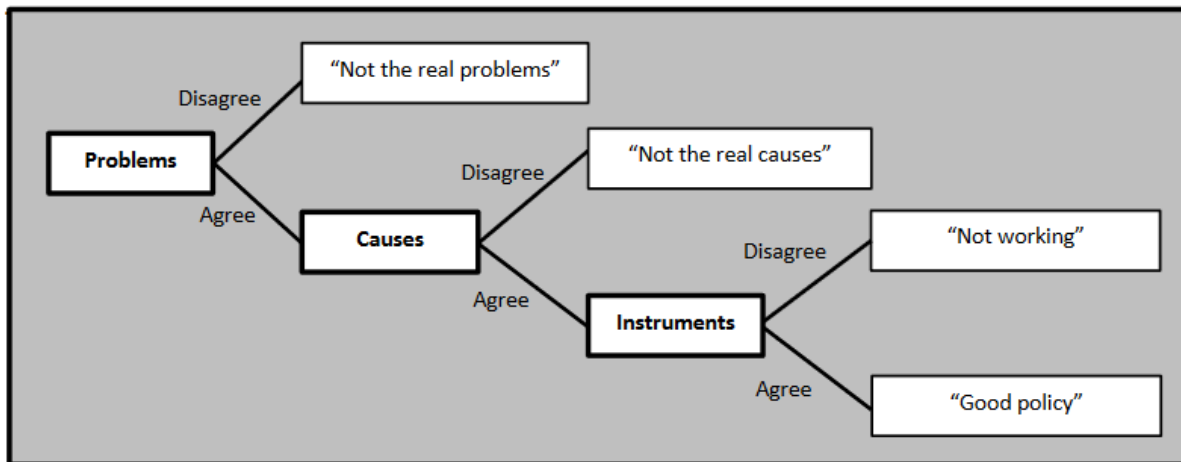
Tabell 15: Min vurdering av aktørenes oppfattelse av løsningenes legitimitet. Data fra intervju.

	A2	A3	A4	A5
<b>Vest</b>				
Jernbanebehov	++	+	+	+
Byutvikling	++	-	+	+
Knytte byen til Mjøsa	+	--	--	-
<b>Vurdering av forslaget i sin helhet</b>	<b>Positiv</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Negativ</b>
<b>Øst</b>				
Jernbanebehov	-	++	++	+
Byutvikling	-	+	+	-
Knytte byen til Mjøsa	++	++	++	++
<b>Vurdering av forslaget i sin helhet</b>	<b>Negativ</b>	<b>Svært positiv</b>	<b>Svært positiv</b>	<b>Positiv</b>
<b>Vedtatt løsning</b>				
Jernbanebehov	+	-	+	+
Byutvikling	++	-	+	+
Knytte byen til Mjøsa	+	--	-	+
<b>Vurdering av forslaget i sin helhet</b>	<b>Positiv</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Noe positiv</b>	<b>Positiv</b>

I intervjuene var det tydelig at det var flere behov i jernbanesaken som lokalpolitikerne mente at Bane NOR ikke hadde vurdert skikkelig i planleggingen. Flere av lokalpolitikerne uttalte at opplevelsen av at Bane NOR ikke har tatt deres behov seriøst førte til konflikt. Aktør 4 uttalte i sammenheng med at Bane NOR tok det forgitt at deres løsning skulle gjennomføres at «hvis øst hadde vært utredet sånn som det sånn som vest ble utredet, så har så hadde det vært noe helt annet» (Aktør 4, 2023). Aktørene var i intervjuene veldig opptatt av disse sakene, og brukte en stor del av intervjuene på å diskutere dette. En aktør gikk så langt som å si at Bane NORs manglende vurdering av tilknytningen til Mjøsa opplevdes «...litt som et overgrep mot Hamar» (Aktør 3, 2023), og fortalte at lokal forankring og demokrati ble tilsidesatt. Se Tabell 16 for oversikt over behovene som lokalpolitikerne mente at ikke var vurdert skikkelig av Bane NOR.

Følgende i kapitlet beskriver jeg tre eksempler på at lokalpolitikerne ikke er enige med Bane NORs formidlingsramme, i henhold til de tre dimensjonene i Figur 21. Jeg går gjennom ett eksempel der lokalpolitikernes handlingsrammer ikke stemmer overens med problemformuleringen til Bane NOR,

og tilsvarende ett for årsaksformuleringen og ett for virkemiddels legitimitet. I intervjuene kom det frem flere situasjoner jeg kan bruke på hver av disse dimensjonene, men jeg ser det ikke som hensiktsmessig å gi en detaljert beskrivelse og vurdering av alle disse. Formålet med oppgaven er å bidra til hvordan planleggere kan forstå uløselige konflikter, og da bruker jeg disse tre eksemplene til å teste hvordan denne metoden kan brukes til å vurdere lokalpolitikernes reaksjon på Bane NORs formidlingsramme.



Figur 21: "Three dimensions and possible reactions" (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 5)

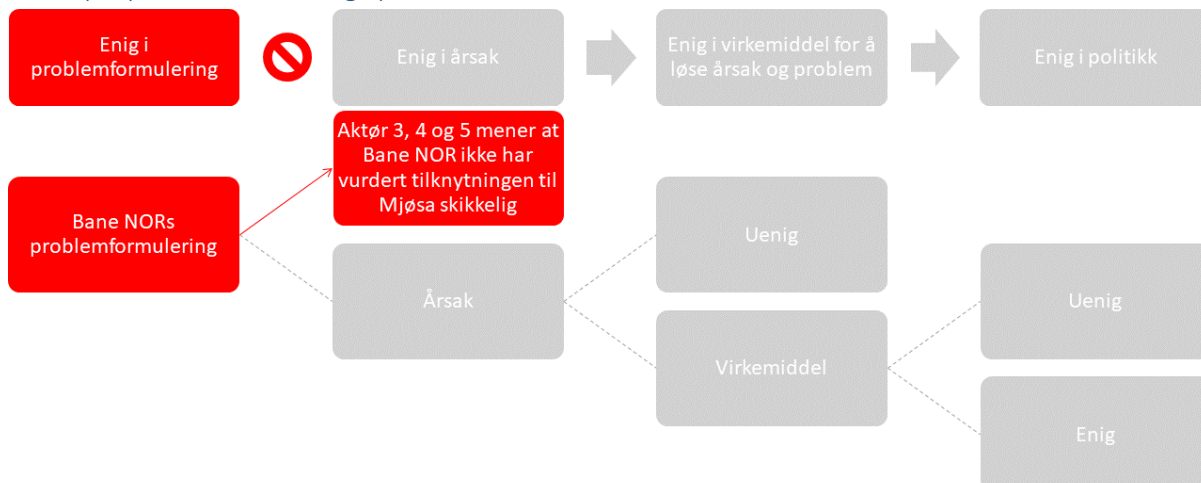
Tabell 16: Behov som lokalpolitikere mener at Bane NOR ikke har vurdert godt nok

Behov som ikke er vurdert godt nok:	Aktør:	A2	A3	A4	A5
	Foretrukket løsning:	Vest	Øst	Øst	Øst
Tilknytningen til Mjøsa					
Støyende godstog gjennom sentrum					
Bedre togtilbud i Løten, Elverum og Østerdalen					
Tilknytning til stasjonen fra Hamar kommunes omland					



Figur 22: Sammenfatting av eksemplene til hver av de tre dimensjonene fra Figur 21.

### Eksempel på at aktør er uenig i problemet



Figur 23: Illustrasjonen viser et eksempel der aktører er uenige i Bane NORs problemformulering.

Det første som er tydelig fra Tabell 16 er at lokalpolitikere som ønsker østlig løsning opplever at Bane NOR ikke har vurdert tilknytningen til Mjøsa skikkelig. Tilknytningen til Mjøsa ble nevnt av alle fire lokalpolitikere som en av de viktigste sidene av jernbanesaken, der aktør 2 var den eneste som ikke uttrykte at dette var det absolutt viktigste. Aktør 2 var også den eneste av lokalpolitikere jeg intervjuet som mente at Bane NOR hadde vurdert tilknytningen til Mjøsa skikkelig. A2 mente likevel at dette var på grunn av at kommunestyret og lokalbefolkningen hadde kritisert den første løsningen om bru i Hamarbukta, slikt at Bane NOR måtte tilbake til tegnebrettet. Løsningen de kom fram til for å gjøre vestlig løsning mer spiselig var en kulvert gjennom Hamarbukta, der de lagde et nytt vannspeil på innsiden kulverten der Hamarbukta er i dag (se Figur 24). Mitt inntrykk av dette grepet er at de som allerede var sterkt imot en vestlig løsning opplevde dette som en fornærmelse. Aksjonsgrupper gikk kjapt til verk og viste frem at kulverten ville bli så høy at den ville bli like dominerende i landskapet som brua, og det ble sterk mistro til at Bane NOR var ærlige med illustrasjonene sine. A5 påpeker at dette skapte stor usikkerhet i kommunestyret, og at de ikke kunne være sikre på om illustrasjonene til Bane NOR var korrekte eller ikke. I lys av utsagnene i neste som følger er det ikke rart at A5 opplevde at lokalpolitikere ikke var villige til å ta noen sjanser ved en slik usikkerhet. Hamars tilknytning til Mjøsa er rett og slett så viktig for dem.



Figur 24: Vannspeil på innsiden av kulvert etter at Hamarbukta har blitt fylt igjen. (InterCity Dovrebanen – dobbeltspor gjennom Hamar - kortversjon, 2019) Utklipp hentet fra: [https://www.youtube.com/watch?v=FUt2ow5rl\\_0](https://www.youtube.com/watch?v=FUt2ow5rl_0)



Jeg vil påstå at handlingsrammene til aktør 3, 4 og 5 er grunnleggende ulik Bane NORs formidlingsramme. Tilknytningen til Mjøsa oppleves som det absolutt viktigste i saken.

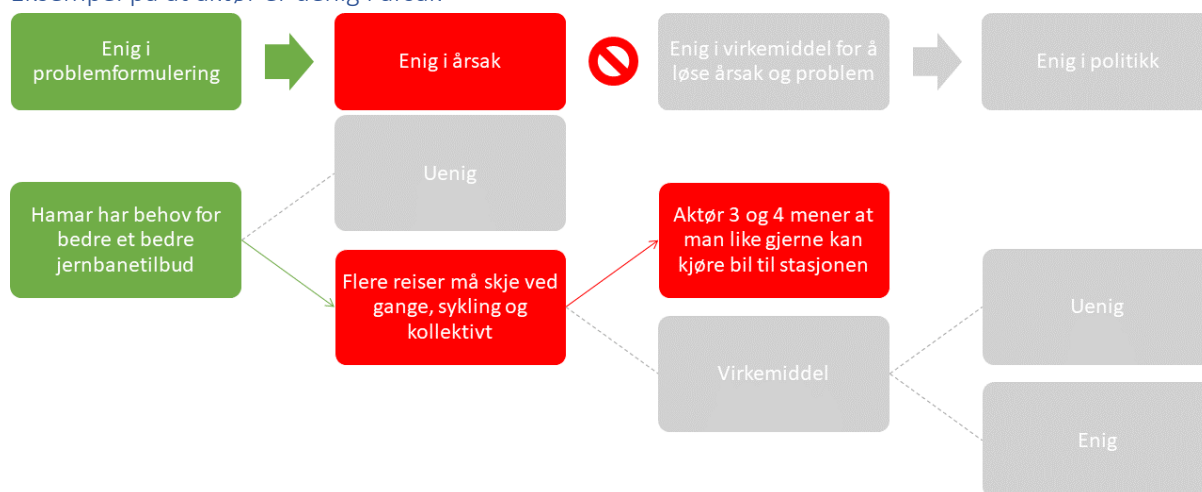
Om å bygge en løsning som minsker byens tilknytning til Mjøsa: «Det er folkesjelen og stoltheten vår... ..Det er et hellig område, rett og slett udiskutabelt» (Aktør 5, 2023).

Om friarealer i strandsonen til Mjøsa: «Friarealene er det mest demokratiske vi har, for der kan du gå enten du har mye eller lite penger, eller er gammel eller ung eller midt imellom. Der er det ingen eksklusivitet for noen, det er tilgang til det fineste vi har... ..Det er viktig for meg» (Aktør 3, 2023)

Om diskusjonene rundt hva man vil oppnå med jernbaneutbyggingen: «Hvordan vi gjenoppretter kontakt med Mjøsa er det viktigste grepet vi kunne gjort» (Aktør 4, 2023)

Rammeanalysen, og testingen av reaksjonen til de tre dimensjonene, avslører at aktørene ikke er enig i problemformuleringen til Bane NOR. Det er dermed ingen mulighet for at de vil godta Bane NORs forslag, og i intervjuene oppfatter jeg at de føler seg overkjørt av Bane NOR fordi de ikke aksepterer at tilknytningen til Mjøsa er viktig for Hamarsinger.

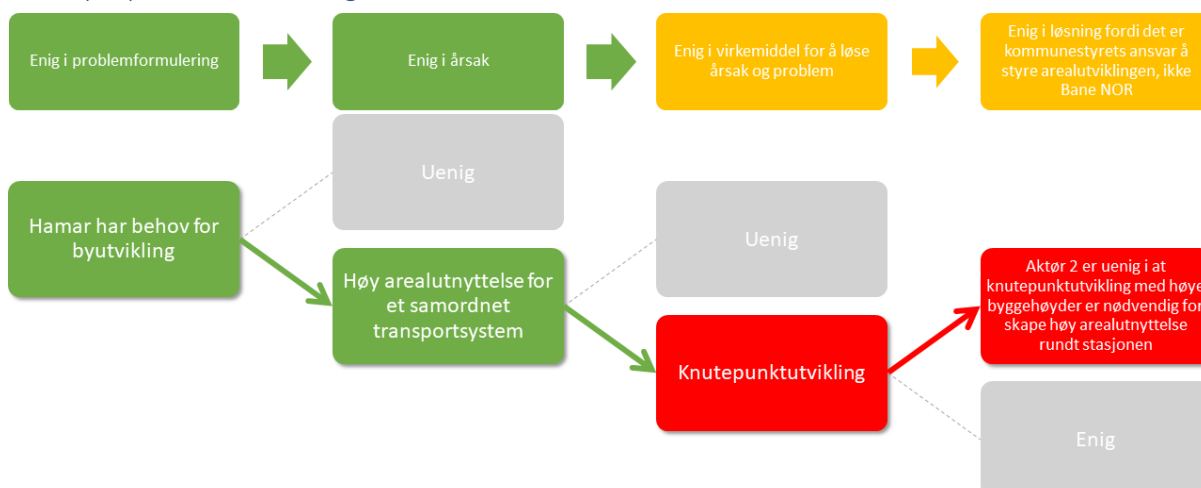
Eksempel på at aktør er uenig i årsak



Figur 25: Illustrasjonen viser et eksempel der aktører er uenige i Bane NORs årsaksformulering.

Videre ser man at aktørene som mener at Bane NOR ikke har vurdert tilknytningen til stasjonen fra Hamars omland ikke har den samme forståelsen av hva årsaken til problemet er. Bane NOR følger overordnede mål og rammer fra InterCity-programmet. I dette tilfellet sier Bane NOR at flest mulig skal ha mulighet til å reise med toget, og ønsker å bidra til dette ved knutepunktutvikling og bedre lokalt kollektivtilbud. Aktør 3 er helt enig i at flest mulig skal ha tilgang til et godt jernbanetilbud, men aktøren er ikke helt enig i at flest mulig *må* bo rundt stasjonen. Togtilbudet skal kunne brukes av alle i hele kommunen og omland. A3 mener at det er mange i Hamars omland som utelukkes fra å bruke stasjonen dersom man plasserer den i vest ved dagens stasjonsbeliggenhet. «Bilen inn til byen vil alltid bli viktig» (Aktør 3, 2023). Disse trenger å kjøre bil til stasjonen, og dermed må det bygges nok parkering. A3 kan ikke godta knutepunktutvikling som et legitimt virkemiddel, da dette ikke er med på å løse en av årsakene til at Hamar trenger et bedre togtilbud. Dersom man følger rekkefølgen i Figur 21 stopper prosessen på *Causes*. Jeg mener at det da er vanskelig å diskutere legitime virkemidler for å løse problemet, da løsningene til Bane NOR baserer seg på en helt annen årsaksforståelse enn det A3 og A4 har.

### Eksempel på at aktør er uenig i virkemiddel



Figur 26: Illustrasjonen viser et eksempel der aktører er uenige virkemidlene Bane NOR bruker i løsningen sin er legitime for å løse problemene i saken.

Aktør 2 har i stor grad vært enig i det bildet som Bane NOR presenterer av problemer, muligheter og behov, og har vært fornøyd med både vestlig løsning og meklingsresultatet. Det betyr likevel ikke at A2 er fullstendig enig i alle virkemidlene som brukes til å oppnå et bedre togtilbud og bedre byutvikling. Aktøren er helt enig i at Hamar trenger et bedre togtilbud og bedre byutvikling, og er enig i at behovet for bedre byutvikling stammer fra å ha høy arealutnyttelse rundt et kollektivknutepunkt. Aktøren er ikke enig med Bane NOR når det kommer til å bruke knutepunktutvikling med høye byggehøyder for å oppnå høy arealutnyttelse og god byutvikling, som tidligere mulighetsstudier har vist (se Figur 28 under). Det er heller tvert imot, at A2 ønsker å bygge karré-bebyggelse med 4+ etasjer, og viser til Lillestrøm som et eksempel på hvordan Hamar ikke må se ut etter at byutviklingen rundt den nye stasjonen står ferdig (se Figur 29 under). Dette har ikke vært en stopper for at A2 har stemt for vestlig løsning tidligere i prosessen, eller for meklingsresultatet da det kom opp i 2020. Likevel skal A2 stemme mot at byutviklingsprosjektene rundt stasjonen skal få bygge høyhus, og uttaler at «det handler om å bevare det folk ser på som Hamar... ..du får en vegg mot Mjøsa» (Aktør 2, 2023). Jeg vil poengtere at dette også kan falle under behovet for tilknytning til Mjøsa, som har vært grunnen til aktør 3, 4 og 5 ikke kan stemme for vestlig løsning. Virkemidler kan få betydning for ulike problem- og årsaksformuleringer. Aktør 2 mener at dette er viktig, og at vestlig løsning kan bidra til dette gjennom god byutvikling. A2 mener at det er kommunestyrets jobb å regulere inn riktige byggehøyder for å unngå en vegg mot Mjøsa, og kan derfor godta vestlig løsning selv om hen er uenig med virkemidlene som Bane NOR presenterer.





Figur 27: Typisk kvartalbebyggelse i Hamar. Foto: Siv Leden, NIKU, 2020. Hentet fra (Leden, 2021)



Figur 28: Mulighetsstudie av bebyggelse på Hamarbukta ved en kulvertløsning. Bestilt av Jernbaneverket i 2016. Hentet fra (Dronninga Landskap, 2016)



Figur 29: Illustrasjon av Meierikvartalet like ved Lillestrøm stasjon (Drake, 2019)

### Metakulturelle handlingsrammer i samferdselsplanlegging

I arbeidet har jeg identifisert *lokal forankring*, *demokrati* og *beslutningsmyndighet* som en underliggende metakulturell handlingsramme som ligger til grunn for planprosessen i planleggingen av samferdselstiltak. I det norske plansystemet er det kommunestyret som er planmyndighet som er planmyndighet (*Plan- og bygningsloven*, 2008, § 3-3), og som må vedta en reguleringsplan for at en samferdselsinfrastrukturutbygger som Bane NOR kan få gjennomført planene sine. Bane NOR kan likevel velge å gjennomføre statlig plan der staten tar over som planmyndighet ved behov. Slike

behov kan være dersom det blant annet er store konflikter mellom lokale, regionale og statlige interesser (Bane NOR, 2021). Dette har Bane NOR gjort i flere planprosesser tidligere. I jernbanesaken i Hamar har Bane NOR valgt å beholde kommunen som planmyndighet til tross for store konflikter og mange innsigelser. Det kommer frem fra intervjuene at Bane NOR opplever lokal forankring som svært viktig i denne saken, men at dette ikke var tilfellet innledningsvis i planarbeidet (dette diskuteres i kapittel 5.2). Likevel er det tydelig at flere aktører opplever at Bane NOR ikke forholder seg til lokalt selvstyre i denne planprosessen. «Høringen av utredningen har vært en skinnmanøver, for de har jo bestemt seg» (Aktør 4, 2023) sa aktør 4 om den nye utredningen der Bane NOR vurderte både østlig og vestlig løsning på likt detaljnivå. Om den samme utredningen uttalte aktør 3 at «det var et visst håp at da de utredet det på nytt, at man kunne ta til fornuften, men det hjalp ikke... ...Det demokratiske problemet er at det er vanskelig å møte de store statlige etatene» (Aktør 3, 2023). De opplever at Bane NOR ikke har vært interessert i å vurdere noe annet enn egen løsning, og at de bruker planprosessen til å få lokal forankring for sine egne løsninger. Aktør 3 opplevde at Bane NORs innsigelser til kommunestyrets vedtak om østlig løsning var udemokratisk. De tok ikke til seg de mange kvalifiserte innspillene fra lokalbefolkningen som påpekte feil ved deres forslag. Videre uttalte aktør 3 at Bane NOR la til unødvendige kostnadselementer til østlig løsning slik at den ble dyrere enn vestlig løsning, samt at de i planleggingen lot østlig trasé ta unødvendig mye matjord og dermed brøt med målene om å bevare matjord. Det sistnevnte ble endret senere i prosessen da Bane NOR utredet traseen nærmere.

Aktør 3 sine utsagn om Bane NORs metoder for å motarbeide østlig løsning er et eksempel på hva som kan skje i diskurs når gjensidig tillit mellom aktørene brytes ned. Aktør 3 opplever at Bane NOR ikke er en del av den demokratiske arenaen, og har ingen tillit til at de forteller sannheten. Sett i lys av hvordan Schön og Rein (1994) beskriver viktigheten av gjensidig tillit er det i mine øyne helt naturlig for aktør 3 å anta at Bane NOR aktivt motarbeider østlig løsning, og gjør det gjennom uetiske virkemidler. Her ser man også forskjellen mellom aktører som opplever gjensidig tillit til Bane NOR og de som ikke gjør det. Aktør 2 har støttet vestlig løsning og var på ingen måte enig i beskyldningene som kom mot Bane NOR. Da kan vi se hvordan aktør 2 har snakket om tilliten til Bane NOR. De har «har vært hjelpsomme og jeg har spesielt hatt et veldig greit forhold til Lars Eide som har vært prosjektleder, og har stått for veldig mye av kontakten. Jeg vet ikke hvor mange formannskapsmøter og kommunestyremøter han har vært på, men han har jo vært velvilligheten selv til å til å dele og til å høre på» (Aktør 2, 2023). Dette gir et helt annet grunnlag for samarbeid, og noen med en slik tillit vil da ikke se godt på nedbrytingen av politisk diskurs.

#### [Institusjonell handlingsramme påvirker politisk handlingsramme](#)

Den politiske handlingsrammen til Bane NOR kan ikke tillate løsninger som ikke bygger opp under at dersom flest mulig skal ha tilgang til togtilbudet så må dette skje med gange, sykkel og kollektivtrafikk, og Aktør 1 er tydelig på dette. For det første så «...viste både nåværende og fremtidig bosetningsmønster i Hamar, samt det vedtatte byutviklingsområdet rundt dagens stasjon, at det ville være mange flere som har kortere avstander til daglige gjøremål...» dersom man gikk for vestlig løsning fremfor østlig løsning (Aktør 1, 2023). Videre uttalte A1 om østlig løsning at «... utviklingspotensialet ikke er så innmari stort på grunn av naturreservatet der du ikke får bygget noen ting. Det ender opp med et knutepunkt hvor det ikke blir en verdens ting tett opptil knutepunktet» (Aktør 1, 2023). Det er vanskelig å se for seg god byutvikling i øst når alle sentrumsfunksjonene er i vest. Bane NORs politiske handlingsramme åpner utelukkende for løsninger som bidrar til å oppnå

InterCity-målene om samordnet areal- og transportplanlegging, og bruker knutepunktutvikling for å oppnå dette.

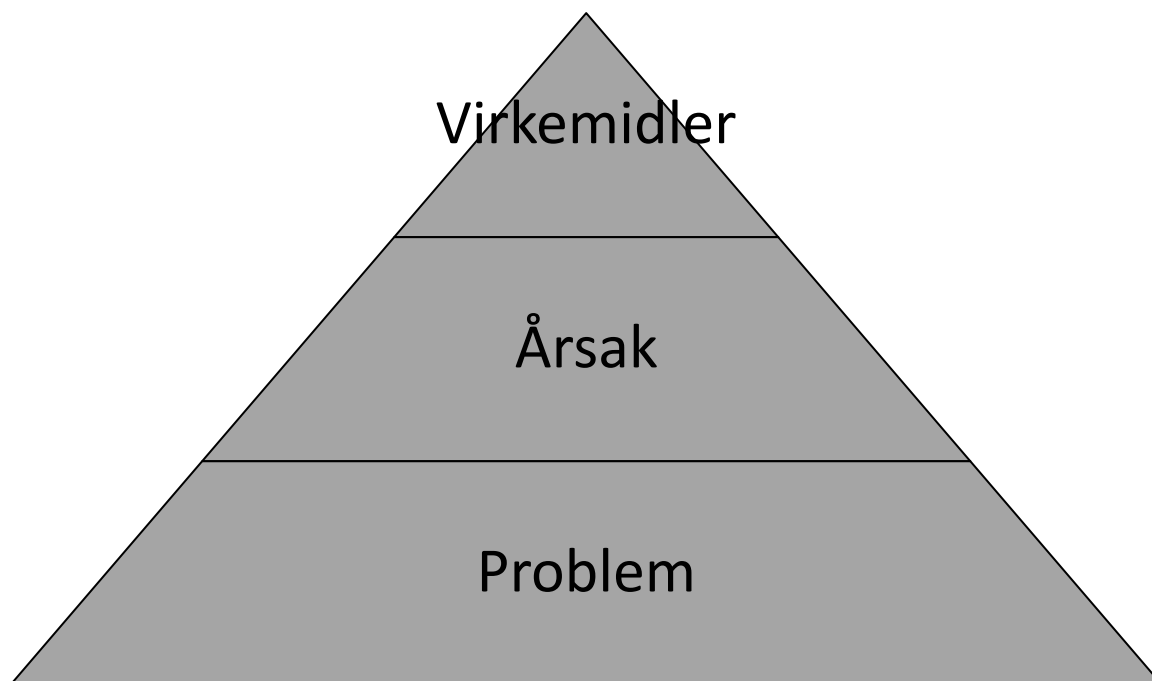
I tillegg til å være et eksempel på at en politisk handlingsramme kan være rigid, mener jeg at dette også er et eksempel på hvordan en institusjonell handlingsramme påvirker politiske handlingsrammer. Som nevnt i kapittel 2.3.1 og 5.1.1 ligger institusjonelle handlingsrammer til grunn for hvordan institusjoner (her: Bane NOR) formulerer politiske spørsmål. For Bane NOR ligger det til enhver tid rammer og føringer til grunn for det arbeidet de gjør. I jernbanesaken i Hamar gjør dette at Bane NOR kun jobber for løsninger som kan oppnå målene i disse føringene.

Til slutt vil jeg påpeke at aktørers handlingsrammer påvirker måten de ser på fakta, slik Schön og Rein (1994) beskriver det. A3 mener at østlig løsning er sentrumsnær nok til at Bane NOR burde godta den, fordi «det er snakk om noen få hundre meters forskjell» (Aktør 3, 2023, p. 3). A3 mener dermed at med den argumentasjonen som Bane NOR bruker så burde de godta østlig løsning. Bane NOR ser på denne avstanden som uakseptabelt, og vil føre til at «... man får et veldig stort og spredt sentrum» (Aktør 1, 2023). Deres analyser tilsier at dette vil føre til at færre tar toget, og at flere kommer til å kjøre bil til jernbanestasjonen fremfor å gå, sykle eller ta kollektivt. Aktørene har helt forskjellig syn på hva avstanden fra stasjon til befolkningsentrum har av betydning for planleggingen. Avstanden er en objektiv sannhet som begge parter kan observere og måle i meter, men forståelsen for hva slags betydning den har, og hvordan dette skal vektes, er ulik på grunn av deres ulike handlingsrammer.

#### [De tre dimensjonene som verktøy](#)

Gjennom bruken av de tre dimensjonene til van Wijck og Niemeijer har gitt meg en oversikt over lokalpolitikernes synspunkter og deres reaksjoner på Bane NORs fremstilling av saken. Videre er testingen av de tre dimensjonene til van Wijck og Niemeijer godt egnet til å identifisere konfliktpunkter i lokalpolitikernes reaksjoner på Bane NORs formidlingsramme. Jeg opplever at det er et nyttig verktøy for å forstå hvorfor konflikten har blusset opp.

Det er svært tydelig at det forskjell på viktigheten av de tre dimensjonene. Jeg oppfatter at enighet i problemformuleringen er grunnsteinen for å kunne oppnå god diskurs og unngå konflikter. I jernbanesaken i Hamar ser man at lokalpolitikere har vært uenige i Bane NORs problemformulering i form av manglende forståelse for viktigheten av tilknytning til Mjøsa. Dette har satt en full stopper for prosessen, og aktørene kan ikke godta løsninger som ikke løser behovet for å knytte Hamar nærmere Mjøsa.



Figur 30: Viktighetspyramide for de tre dimensjonene til van Wijck og Niemeijer.

Videre oppfatter jeg at uenigheter om årsaksformuleringen presenterer seg noe annerledes. Her er det mer uenigheter rundt det faglige og personlige perspektivet rundt årsaken til at Hamar trenger jernbane. I mitt eksempel er aktørene allerede uenige i en del av problemformuleringen, og jeg opplever at de bruker argumentasjonen for å understøtte sin motstand mot Bane NORs forslag. Det hadde vært interessant å se på en sak der aktøren er enig i hele problemformuleringen, men uenig i årsaksformuleringen.

Jeg oppfatter ikke at om aktørene oppfatter at virkemidlene er legitime for å løse problemet som spesielt viktig sammenlignet med problemformulering og årsaksformulering. I mitt eksempel aktøren enig i problemene og årsakene som skal løses, men uenig i virkemidlene som Bane NOR ønsker å bruke. Aktøren aksepterer løsningen fordi hen mener at kommunestyret ikke trenger å godta bruken av virkemidlene for å løse problemet. Her hadde det også vært interessant å se om det finnes saker der aktører ikke kan godta en løsning fordi de mener at virkemidlene ikke er legitime.

Handlingsrammer er en nyttig oppdeling av forståelsesrammer og gir et håndterbart bilde av aktørenes synspunkter. Videre er testingen av de tre dimensjonene til van Wijck og Niemeijer godt egnet til å identifisere konfliktpunkter i lokalpolitikernes reaksjoner på Bane NORs formidlingsramme. I tillegg har dette hjulpet meg å identifisere både to metakulturelle handlingsrammer, i form av Hamarsingers tilknytning til Mjøsa og den generelle enigheten om lokalt selvstyre i infrastrukturbygging, og en institusjonell handlingsramme som former Bane NORs politiske handlingsramme.

Tabell 17: Min vurdering av aktørenes oppfattelse av legitimiteten til de vedtatte virkemidlene i den vedtatte løsningen

	A2	A3	A4	A5
Jernbanebehov	+	-	+	+
Byutvikling	++	-	+	+
Knytte byen til Mjøsa	+	--	-	+

Vurdering av forslaget i sin helhet	Positiv	Svært negativ	Noe positiv	Positiv
-------------------------------------	---------	---------------	-------------	---------

#### Aktørenes forståelse av meklingsresultatet

Når det kommer til selve jernbanesaken i Hamar har aktørene ulike meninger om situasjonen slik den er i dag. Som vist i Tabell 17 er flere av aktørene fornøyde med løsningen i meklingsresultatet, til tross for at ingen egentlig har fått den løsningen de ønsket seg. Aktør 2 og 5 er positive til løsningen og begge begrunner det i hovedsak med at Hamar får et bedre jernbanetilbud og at den åpner for en byutvikling som kommer til å knytte Hamar sentrum nærmere Mjøsa. Begge synes at det er synd at jernbanen fortsetter å være en barriere nord for stasjonen, og A5 er fornøyd med at løsningen ikke binder videre trasé. Aktør 4 er noe positiv til løsningen, da fordelene knyttet til bedre togtilbud og byutvikling er store med tanke på de endrede økonomiske forutsetningene i saken. Likevel er A4 svært lite fornøyd med at det ikke ble vedtatt en trasé videre, og kommer aldri til å godta dobbeltspor langs vestre trasé. A4 har ikke tro på at dobbeltsporet over Åkersvika kommer til å bli bygget, og er fornøyd med det da hen mener at det ville låst Hamar til vestlig trasé i fremtiden. Aktør 3 er svært negativ til den vedtatte løsningen. A3 mener at dette binder Hamar til vestlig trasé i fremtiden der jernbanen fortsetter å være en barriere, at folk i Hamars omland, Elverum og Østerdalen ikke får nytte av investeringen og at byutviklingen låses til de begrensede arealene rundt stasjonsområdet.



## 5.2. Rammerefleksjoner

Denne delen av oppgaven er en kronologisk sammenstilling av Bane NORs håndtering av lokalpolitikernes reaksjon på de politiske virkemidlene som har blitt presentert, samt en presentasjon av konflikten fra start til slutt. Målet er å identifisere Bane NORs refleksjoner og forsøk på rammeanlegg, og identifisere handlinger og hendelser som bidro til at lokalpolitikere kunne reflektere over synspunktene sine. Til slutt skal jeg drøfte hvordan refleksjon kan være nyttig i konfliktløsning.

### 5.2.1. Fram til 2016 (konflikten bygger seg opp og fremstår uløselig)

Aktør 1 opplever at det skjedde lite konfliktfylt i prosjektet fra KVVU-en ble levert i 2012 fram til en mulighetsstudie ble presentert i 2014. Mulighetsstudien viste muligheter for videre trasé i vest, i midt og i øst. A1 mener at det ikke var tydelig for folk at mulighetsstudiene i 2014 var ganske grove illustrasjoner av hvordan det kunne bli. Folk kjente ikke igjen byen sin, og hadde ikke fått mulighet til å spille inn. Det var veldig vanskelig å kommunisere til folk etter dette. Jernbaneverket fortsatte med en vanlig planprosess etter dette, med stramme krav til framdrift og lite refleksjon over hvor store konfliktene kunne bli. Da Aktør 1 tiltrådte i Bane NOR i 2016 var konflikten allerede svært stor.

Videre opplever Aktør 1 at Jernbaneverkets prosess fra planoppstart i 2014 hadde ett mål: Å fatte et vedtak om kommunedelplan slik at strekningen kunne prioriteres som innspill til NTP i 2016. «man måtte ha et vedtak i desember 2016 for at det skulle være mulig å prioritere det inn i neste NTP». Vinteren til 2016 ble det tatt en del snarveier for å opprettholde framdriften, noe som kan ha ført til konflikt. Denne stramme tidsplanen oppfattes som en kilde til konflikt. «disse prosessene som er så konfliktfylte tar så mye tid og krever så mye modning at du kan ikke ha en sånn fast framdrift» (Aktør 1, 2023).

Jernbaneverkets manglende refleksjon rundt eget arbeid og andres reaksjoner på deres arbeid kulminerte i konflikt i 2016. På forsommeren 2016 holdt Jernbaneverket et folkemøte på Scandic i Hamar med 400-500 mennesker til stede. A1 forteller at han aldri har sett en finere, proffere og mer faglig presentasjon i sitt liv. Jernbaneverket presenterte anbefaling, hensyn, konsekvensutredning, samfunnsøkonomi, illustrasjoner mm.. Videre forteller A1 videre at presentasjon var helt umulig å forstå for den gjengse Hamarsing. Han satt bak tre damer i 50-årene som visket til hverandre at «de gjør det ikke enkelt for oss». A1 bruker ord som *flaut* og *helt håpløst* for å beskrive Jernbaneverkets kommunikasjon til innbyggerne. «Folk gikk jo helt bananas i avisene» i løpet av sommeren 2016. Da han tiltrådte etter sommeren 2016 måtte han forsvare denne prosessen og kommunikasjonen. Allerede sommeren 2016 var «folk veldig langt nede i skyttergravene sine», og var ikke villige til å endre mening (Aktør 1, 2023).

Dette er tydelige tegn på et rammebrudd, og stemmer med godt med hvordan litteraturen beskriver at manglende refleksjon fra policy-maker bidrar til rammekonflikter. Flere aktører opplevde at Jernbaneverket ikke hadde tatt lokale forhold seriøst i prosessen.

Om samarbeid mellom Jernbaneverket/Bane NOR og Hamars politikere og innbyggere: «Det føles at de har vært lukket og ikke vært noe interessert... (i å spille på lag med politikere og innbyggere)» og «Det har vært sånn hele tida hele veien» (Aktør 4, 2023).

Om manglende vilje til å lytte: «...det har ikke opplevdes som nok, da føler man seg overkjørt» (Aktør 5, 2023).

Om den stramme tidsplanen: «Hvis du (her: Bane NOR) trenger en rask avgjørelse, så vil du bare pushe på og si litt det folk vil høre. Det var det ingen som tok for god fisk» (Aktør 5, 2023)  
«Høringen av utredningen var en skinnmanøver» (Aktør 4, 2023)

Aktør 1 mener at Jernbaneverket bommet fullstendig i 2016. De brukte sin spisskompetanse innen byutvikling uten å vurdere lokale forhold i det hele tatt, og dette var et område som ikke var behandlet politisk i kommunestyret tidligere. Det var stor politisk enighet om å drive byutvikling sør for Hamarbukta (Espersn og Mjøsstranda), men Hamarbukta hadde ikke blitt sett på i lokalpolitikken. Kommunen synes det var helt feil at de ikke ble involvert i dette. Schön og Rein (1994) beskriver hvordan en policy-maker må reflektere over hvordan de behandlet prosessen kan ha bidratt til en slik konflikt, og de må reflektere over de tilbakemeldingene som bryter med de forventningene policy-maker hadde for prosessen (*back-talk*). Ut fra mine intervjuer er det tydelig at Jernbaneverket ikke evnet, eller ønsket, å gjøre dette mellom oppblomstringen av konflikt i 2014 og fram til forsøk vedtak av kommunedelplan i 2016. Aktør 1 er tydelig: Jernbaneverket hadde «ikke tatt seg inn i hva Hamar-folk mente» og var «overhodet ikke interessert» i dette. «Det viktigste var å få frem det de mente var det beste faglige grunnlaget».

Videre mener aktør 1 at det faglig sett kan det hende at mulighetsstudiet var ypperlig knutepunktutvikling. Da A1 var helt ny i jobben satt i et møte i kommunestyret sammen med en byutviklingsekspert fra Jernbaneverket og presenterte en del av disse mulighetsstudiene. Da flere i kommunestyret begynte å bli ganske provoserte over mulighetene som ble presentert uttalte eksperten at «vi er kjempeflinke på byutvikling i Bane Nord og vi har tiltrukket oss tiltrukket oss og kjøpt de aller beste konsulentene innen byutvikling». A1 mener at overnevnte situasjon er et godt eksempel på den innfallsvinkelen Jernbaneverket hadde fram til det ble fullstendig krasj i planprosessen mot slutten av 2016. Det var styring fra toppen og nedover.

Jeg er helt enig. Situasjonen som aktørene forteller om, viser at flere aktører er enige i at Jernbaneverket ikke var interessert i andres meninger. Utad var det ingen refleksjon å se, og fra A1 sine uttalelser virker det ikke var noen særlig refleksjon innad i prosjektorganisasjonen heller. Dersom planleggere ikke forstår de lokale forholdene kan det oppstå så store konflikter at de fremstår uløselige. I denne sammenheng er lokale forhold de synspunkter, verdier og holdninger som påvirker lokalbefolkning og lokalpolitikeres forståelse av saken. Som rammeanalysen i kapittel 5.1 var det mange som oppfattet at Bane NOR ikke verdsatte viktigheten av å bruke prosjektet til å fjerne jernbanens barriereeffekt mellom Hamar og Mjøsa. I dette tilfellet handler ikke det å forstå lokale forhold bare å ha oversikt over hva interessenter synes er viktig, men også reflektere over hvordan interessenten vektlegger dette. Som matrisen i

Tabell 18 viser ser jeg her at aktørene vektla å knytte byen til Mjøsa sterkere enn behovene for jernbane og byutvikling. Selv aktør 4 og 5 som var positive til hvordan løsningen løste behovene for jernbanebehov og byutvikling kunne ikke tenke seg i det hele tatt å godta en slik løsning. De vektla tilknytningen til Mjøsa betraktelig mer.

Tabell 18: Utklipp av matrise, aktørenes oppfattelse av vestlig løsnings legitimit.

	A2	A3	A4	A5
Vest				
Jernbanebehov	++	+	+	+
Byutvikling	++	-	+	+



Knytte byen til Mjøsa	+	--	--	-
<b>Vurdering av forslaget i sin helhet</b>	<b>Positiv</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Svært negativ</b>	<b>Negativ</b>

Gode planleggere må kunne reflektere over politikken mens de står i prosessen (Schön og Rein, 1994). I denne saken har ikke Bane NOR tatt til seg tilbakemeldingen og reflektert rundt dette.

### 5.2.2. Konflikten fremstår uløselig og det jobbes for å finne en løsning som kan aksepteres (etter 2016)

I 2016 vedtok Hamar kommunestyre å gå videre med østlig trasé mot Jernbaneverkets vilje, og det ble lagt ned innsigelse. Som følge av det ikke-rettskraftige vedtaket i 2016 fikk Bane NOR beskjed fra KMD om å utrede vestlig og østlig løsning på et mer detaljert nivå. Det var en forventning om dette skulle bli gjort raskt, og aktør 1 forteller at departementet ønsket å bli ferdig på høsten 2017. Dette var ikke tilfellet, og det ble ikke presentert et planprogram før i 2018. Aktør 3 og 4 opplevde at Bane NOR fortsatt var fast bestemt på vestlig løsning, og mente at de var forutinntatt i utredningene deres. Aktør 4 innrømte likevel at «de (Bane NOR) var kjempe uenig i at det skulle velges, men det var i hvert fall gjorde i hvert fall utredningsjobben riktig» (Aktør 4, 2023).

Hamar kommunestyre sto på sitt og ønsket østlig løsning, og Bane NOR gikk videre med sin anbefaling om vestlig løsning. Mitt inntrykk fra intervjuene er at konfliktnivået var på sitt høyeste i perioden mellom 2016 og 2018. Aktørene var godt nede i skyttergravene sine, det var voldsomt med skriverier i avisene og aksjonsgrupper prøvde til enhver tid å finne feil i arbeidet til Bane NOR. Likevel får jeg inntrykket av at dette ikke nødvendigvis var på grunn av at prosessen var noe mer konfliktfylt mellom 2016 og 2018 enn tidligere. Det var heller en kulminasjon av en langvarig konflikt. Aktør 1 beskriver arbeidet som Bane NOR la ned for å formidle og overbevise. A1 opplevde at ved å være i jevnlig kontakt med lokalpolitikere, samt ta en mer pedagogisk rolle, så senket konfliktnivået seg. Politikerne fikk mye større forståelse for planleggingen. Videre påstår A1 at selv de hardeste motstanderne av Bane NOR sitt forslag innrømte at de nå skjønnte hvorfor Bane NOR anbefalte mot et tiltak i øst, eller forsto hvorfor en annen løsning var umulig å gjennomføre. Jeg er ikke sikker på at jeg er enig i det sistnevnte etter å ha snakket med flere motstandere som hardnakket mener at øst både er best og gjennomførbart, men det hindrer meg ikke i å tro på at konfliktnivået ble lavere.

Jeg ser da at policy-maker kan senke konfliktnivået ved å *delta aktivt* på de arenaene som lokalpolitikere vanligvis deltar på, og ved å vise *oppriktig interesse* for de bekymringene som lokalpolitikere har. Intervjuene i denne oppgaven viser at mangelen på dette førte til misnøye, mistro og en opplevelse av overgrep mot lokalbefolkningens interesser. Det er spesielt forskjellen på verdsetting av Hamar bys tilgang til Mjøsa som skaper konflikt og følelse av overkjøring. Alle informantene hadde tilgangen til Mjøsa som sin viktigste sak, og de 3 av 4 som var uenige med Bane NORs løsning (vestlig trasé) nevnte dette som den viktigste årsaken. Informanten som var enig med Bane NORs opprinnelige løsning opplevde at løsningen ivaretok dette i stor nok grad, samtidig som at andre aspekter ved løsningen ble opplevd som bedre enn østlig trasé. Det var kun 1 av 4 informanter (informanten som er mest uenig med Bane NOR) som opplevde at forholdet til Bane NOR ikke ble bedre etter 2016. De andre informantene var fornøyde.

Her kan man også stille spørsmål hvordan man skal forholde seg til alle ikke kan bli fornøyde. I denne saken er det veldig tydelig at alle ikke er fornøyde, og at de ikke kommer til å bli det heller. Hvordan planleggere forholder seg til de som er uenige er en diskusjon jeg dessverre har hatt mulighet til å drøfte skikkelig i denne oppgaven. Likevel ser jeg at Bane NOR inntok en mer pedagogisk rolle, og aksepterte at noen rett og slett ikke kom til å bli enige med dem. Mitt inntrykk er at det handlet om å senke konfliktnivået slik at nok politikere kunne bli enige med Bane NORs løsninger, eller i hvert fall akseptere de til tross for uenigheter.

### 5.2.3. Nye økonomiske forutsetninger endrer alt (fra 2018)

I 2018 kom det signaler fra Jernbanedirektoratet og Bane NOR at det ikke lenger kommer til å være penger til å bygge de ytre InterCity-strekningene. Blant disse var dobbeltspor til Lillehammer, og det var dermed ikke lenger realistisk å bygge en ny trasé med dobbeltspor gjennom Hamar. Aktør 1 forklarer at da jernbanedirektør Kirsti Slotsvik fortalte om at de ikke hadde like mye penger til utbygging så forsto A1 at dette ville få store konsekvenser for prosjektet. Beskjeden fra Slotsvik var at man skulle unngå de dyre løsningene gjennom byene og fokusere på dobbeltsporene mellom. A1 «begannte å predikere at Bane NOR ikke lenger hadde penger til å bygge gjennom Hamar, og vi regnet ut at kapasitetsmessig så trenger vi ikke å bygge gjennom Hamar for å avvikle mer trafikk. Vi kan bygge til Hamar og så må vi bygge noen dobbeltsporparceller nord for Hamar...» (Aktør 1, 2023). Bane NOR gikk dermed videre inn i arbeidet med viten om at verken vestlig eller østlig løsning kom til å kunne gjennomføres. I tillegg har det lenge vært nødvendig å oppgradere Hamar stasjon, som har en forventet kostnad på 1,5 milliarder kroner. A1 mener at det ikke er forsvarlig å bruke en slik sum uten å få mer effekt av det, og at de derfor gikk for løsningen med dobbeltspor inn til en oppgradert stasjon. Hamar vil få betraktelig bedre togtilbud, og det frigjøres masse båndlagt areal til byutvikling i nærheten av stasjonen.

En stor del av arbeidet til Bane NOR etter 2018 har vært å kommunisere at det ikke blir bygget dobbeltspor gjennom Hamar på lang tid. Mange hadde null tillit til Bane NOR etter den første prosessen, og det krevde mye å få de til å stole på at løsningen med dobbeltspor inn til Hamar stasjon var nødvendig for å få noe som helst gjort, og at dette ikke betydde at det måtte bli en vestlig løsning i fremtiden.

Politikere skjønnte etter hvert at det ikke lenger fantes penger til dobbeltspor gjennom Hamar. Det var mange som ikke trodde på det i starten, men siden A1 var til stede på kommunestyremøter månedlig kunne A1 gjenta dette om igjen og om igjen. Omtrent da meklingen var ferdig i 2020 kom det frem i Bane NORs innspill til NTP at de ikke lenger ønsket å bygge dobbeltspor gjennom Hamar.

A1 er klar på at ordføreren forsto dette godt, og at han har vært svært realpolitisk og pragmatisk. Han endret mening fra å kjempe for øst til å godta meklingsresultatet for å sikre at Hamar fikk en investering i bedre togtilbud, samtidig som at store arealer rundt stasjonsområdet ble frigjort til byutvikling.

A1 mener at det er tydelig at vedtaket ikke betyr at man har valgt trasé videre gjennom Hamar. Han sier at det er minst 20-30 år før denne saken tas opp igjen, og at neste generasjon må selv velge hvordan de vil ha det. Om 50 år igjen må Hamar stasjon uansett oppgraderes igjen, og da står man fritt fram til å velge en annen løsning. Dette har vært en kilde til konflikt, der noen lokalpolitikere mener at man gjennom denne løsningen i realiteten velger bort østlig trasé. Aktør 3 mener at «hvis man bygger dobbeltspor inn til stasjonen, da er løpet kjørt» for en trasé i øst (Aktør 3, 2023), og

aktør 4 uttaler at meklingsresultatet er et «vest-light vedtak», og at «de aldri kommer til å bygge noe øst» hvis de gjennomfører meklingsresultatet (Aktør 4, 2023). Dette er et godt eksempel på at mangel på tillit til policy-maker fører til at aktører ikke godtar det som formidles om politikken. Aktørene mener at meklingsresultatet binder Hamar til å bygge vestlig trasé i fremtiden, til tross for at vedtaket i kommunestyret eksplisitt sier at det ikke gjøres et videre trasévalg.

A5 tydelig på at meklingsresultatet havnet om gjennomføring: «Å få oppgradert stasjonen og stasjonsområdet samtidig som at det muliggjør flere avganger fra Hamar er kjempebra, og er noe jeg har vært villig til å strekke meg langt for å nå det målet» (Aktør 5, 2023). I tillegg mener A5 at det «er et kompromiss man fint kan leve med» (Aktør 5, 2023). A5 mener at det er kjedelig at dagens trasé nordover blir liggende, men at man som politiker noen ganger må være opptatt av å se resultater. Det vises til andre store saker fra regionen, f.eks. debatten rundt nytt sykehus i Innlandet som har vart i 20 år uten at man har fått til noe som helst.

Aktør 5 er veldig tydelig på at de ikke binder seg til en vestlig trasé i fremtiden. A5 mener at den investeringen som de gjør i dag ikke legger føringer for ny trasé nordover dersom man bestemmer seg for det. Investeringen vil være avskrevet innen neste gang denne saken kommer opp igjen (minst 30 år). Aktør 2 er helt enig i dette, og tror på Bane NOR når de sier at det er det man har midler til. Videre mener A2 at det kan være aktuelt med helt andre løsninger når dette skal utredes på nytt om 20-30 år. Noe som er interessant her at dette er noe alle aktører har nevnt uavhengig om de i utgangspunktet ønsket øst eller vest. A3 og A4, som er sterkt imot både vestlig løsning og meklingsresultatet, tror at bedre teknologi vil føre til at andre muligheter kan være mulig i fremtiden. I tillegg uttaler både A3, A4 og A5 at det de egentlig ønsker seg er en tunnel gjennom byen med stasjon i tunnel like ved rådhuset. I de tidligere utredningene var den såkalte *midtre trasé* en slik løsning, men den ble forkastet som følge av høye kostnader og dårlige grunnforhold. Likevel er dette en løsning som lokalpolitikerne fortsatt husker og ønsker seg. A5 mener at dette var en løsning som de aller fleste kunne gå for. Den unngikk rasingen av Hamarbukta, men er likevel nærme nok sentrum til at det blir et skikkelig knutepunkt slik Bane NOR (og forkjemper for vest) ønsker. I tillegg spør A5 seg om denne faktisk var dyrere for samfunnet når man ser på utsettelsene og konflikten man har fått rundt øst vs. vest. En rask prosess med vedtak av KDP i 2016 og byggestart etter Jernbaneverkets tidsplan ville gjort at dobbeltsporet snart ville vært ferdig. Hen mener at man må se kjapp bygging av en dyrere løsning opp mot mange år med utsettelse som til slutt førte til at det ikke var penger til gjennomføring av original plan.

Jeg ønsker å diskutere at tre aktører som i utgangspunktet var uenige med Bane NORs løsning og problemformulering mener at midtre løsning er et alternativ som dekker både Hamars og Bane NORs behov. Jeg er ikke sikker på hva som kom opp i kommunestyret tidlig i prosessen, men i plandokumentene står det at «Traseen vil i prinsippet følge forslaget til "Aksjonsgruppa for jernbanefri strandsone"» (Jernbaneverket, 2015). I ettertid har flere aksjonsgrupper lagt ned mye arbeid for å komme med innspill til prosessen. Disse inkluderer blant annet å foreslå kulvert i stedet for bru for vestlig løsning, og å forslå en vurdert østlig trasé som tok betraktelig mindre matjord enn Bane NORs forslag. Burde Bane NOR allerede her sett tegn til at det kunne bli konfliktfylt å foreslå en løsning som ikke bidro nok til å fjerne barriereeffekten som jernbanen har hatt. Kunne en mer reflektert planlegger (her: hele prosjektorganisasjonen) utarbeidet løsninger som hensyntok dette? Jeg har ikke hatt muligheten til å undersøke dette, men jeg mener at det er interessant å gå mer i dybden om hvorvidt Bane NOR faktisk forsto hvilken katalysator for konflikt som tilknytningen til Mjøsa har vært. Jeg tror ikke at de forstod det, da det er veldig tydelig fra intervjuet med aktør 1 at

dette måtte endre seg etter at planprosessen stoppet opp i 2016, og at Bane NOR ikke brydde seg om lokale meninger og forhold frem til dette. Jeg tror at dersom Bane NOR hadde større forståelse for lokalpolitikernes synspunkt, f.eks. gjennom å ha gjennomført en rammeanalyse, så kunne de tidligere hatt oversikt over hva som kan skape konflikt i akkurat denne saken. I tillegg måtte de faktisk ha reflektert rundt det, slik Schön og Rein (1994) beskriver, da forsøk på å justere egen og andres rammer uten refleksjon kan føre til enda mer konflikt. Jeg forestiller meg at å foreslå en kulvert som bare i en viss grad bidrar til å minske barriereeffekten mot Mjøsa er et passende eksempel på en slik rammejustering.

Her er det også andre spørsmål som kan stilles. Er det saker der handlingsrammen til policy-maker og handlingsrammene til lokalpolitikere er så forskjellige at man er dømt til å ende i konflikt? Kan det hende at Bane NOR har vært såpass låst til sin forståelse av jernbaneutbygging, knutepunktutvikling og sin egen ekspertrolle at de rett og slett ikke har vært i stand til å forstå at løsningen deres ikke kom til å bli vedtatt i henhold til tidsplanen? Basert på uttalelsene til aktør 1 kan jeg tro at dette har vært tilfelle.

Videre stiller jeg spørsmål rundt om det er verdt det å velge en dyrere løsning dersom planleggeren vet at dette sikrer fremgang og god flyt i planprosessen, slik A5 foreslår? Da Bane NOR foreslo vestlig løsning i 2016 var det mot lokalpolitikernes ønsker, som ønsket jernbanen vekk fra Mjøsa. De ønsket seg midtre løsning, men gikk over til å støtte østlig løsning da Regjeringen ba Bane NOR gå videre med utredning av vest og øst. Jeg mener at når A5 spør om det er bedre å velge et dyrere alternativ for å unngå konflikt så spør hen ikke etter en faktisk utredning av dette i ettertid. Derimot det et ønske om at prosessen skulle ha vært bedre, og at Bane NOR skulle ha vært mer imøtekommende mot Hamarsingers ønsker og behov. Som nevnt tidligere mener jeg at Bane NOR ikke forsto viktigheten av tilknytningen til Mjøsa, og at de dermed ikke kunne forutse at konflikten ble så stor som den ble. Dersom dette er tilfellet så har de ikke hatt muligheten til å vurdere om det er verdt å velge en dyrere løsning for å bli ferdig i tide. Jeg mener at planleggere må være klar over at slike konflikter kan oppstå, og jernbanesaken i Hamar er et godt eksempel på hva som skjer når planleggere ikke klarer å reflektere-in-action når tilbakemeldingene kommer. Her er det likevel viktig å igjen poengtere at store samferdselsprosjekter kommer til å skape konflikter. Midtre løsning krevde rivningen av opptil 230 boliger, og jeg ser ikke for meg at dette vil vært konfliktløst.

Tabell 19: kostnaden til ulike løsninger i 2016. (Ringlund, 2016)

Vestlig løsning	11,6 mrd (bru) – 12,7 mrd (kulvert)
Midtre løsning	15,1 mrd
Østlig løsning	11,1 mrd

Min oppsummering er at planleggere må kunne reflektere-in-action. Intervjuet med A1 er opplysende. A1 så at Bane NOR ikke evnet å se, forstå og forholde seg til de lokale ønskene og behovene i saken, men at dette endret seg etter at prosessen stanset i 2016. Inn mot vedtaket av meklingsresultatet i 2020 handlet arbeidet om å bistå lokalpolitikere med å forstå de nye forutsetningene i saken og åpne opp for nye muligheter. Alle aktører i saken ønsket å få bygget ny jernbane, og Bane NORs nye handlingsmønster åpnet for at lokalpolitikere kunne reflektere over sakens nye forutsetninger og samskape meklingsresultatet. Dette er *situert refleksjon*, og det har vært uunnværlig for å få til en løsning i denne planprosessen.

#### 5.2.4. Fremtiden til konflikten

Intervjuene med aktør 3 og 4 viser at de ikke er ferdige med konflikten. Aktør 4 har ikke noe tro på at Bane NOR får penger til å bygge dobbeltspor over Åkersvika, og aktør 3 kommer til å kjempe mot en

vestlig løsning til evig tid. De er nok ikke alene om dette, selv om alle aktører mener at folk flest er lei av hele saken og er fornøyd med at de endelig kom i mål. Jeg tror at planleggere, spesielt fra store statlige aktører, må være oppmerksomme på den mistilliten som kommunestyret i Hamar har vist Bane NOR.

Videre uttaler både aktør 3 og aktør 4 at det har vært en svært uhyggelig tone blant politikere og næringsinteresser som følge av at A3 og A4 stemte mot meklingsresultatet. Dette er en sak som har satt sine spor, og som folk flest ville vært foruten.

## 6. Konklusjon og læring

Formålet med oppgaven har vært å bidra til planleggeres forståelse av forståelsesrammers betydning i uløselige konflikter. Utgangspunktet med arbeidet bygget på spørsmålet **Hvordan kan planleggere forstå og forholde seg til uløselige konflikter i planlegging gjennom bruk av forståelsesrammer?** Med *hvordan* mener jeg hvordan man kan bygge en forståelse av forståelsesrammers påvirkningspotensial i planprosesser og hvordan de kan bidra til konflikt. Videre diskuterer jeg hvorvidt refleksjon rundt forståelsesrammer kan bidra til konfliktløsning. Jeg tar steget inn i en sosialkonstruktivistisk tilnærming, der det ikke finnes en objektiv virkelighet, og menneskers virkelighetsforståelse er formet av opplevelser, sosiale prosesser og samhandling. Det mennesket oppfatter som virkelig er dermed virkelig, og ulike virkelighetsforståelser fører til vanskeligheter med samhandling og fremdrift i politiske avgjørelser.

### 6.1. Tilbake til forskningsspørsmålene

De tre støttende forskningsspørsmålene i oppgaven har bidratt til å utvikle min forståelse av temaet, og de har blitt justert i takt med denne utviklingen. Hensikten med å utforme disse spørsmålene var å belyse viktige aspekter ved forståelsesrammers betydning i politiske konflikter, og å undersøke om refleksjon rundt aktørenes virkelighetsoppfatninger kunne bidra til å løse slike konflikter i planlegging. Sammenhengen mellom spørsmålene og hovedproblemstillingen er beskrevet i kapittel 1.2. Resultatene fra spørsmålene er beskrevet i kapittel 5, og jeg ønsker å drøfte betydningen av resultatene opp mot forskningsspørsmålene her:

#### 1. Hvordan fremstår forståelsesrammene til aktørene i planleggingen av dobbeltspor gjennom, og ny stasjon i, Hamar kommune?

I spørsmål 1 undersøker hvordan forståelsesrammene til aktørene i jernbanesaken i Hamar fremstår gjennom bruk av Schön og Reins (1994) handlingsrammer. Jeg viser at handlingsrammer kan brukes til å dele opp aktørenes virkelighetsforståelse i håndterbare størrelser, og jeg bruker disse til å danne et bilde av hva som ligger til grunn for aktørenes synspunkter. I drøftingen av forskningsspørsmålet ønsker jeg å se nærmere på tre ting:

Hvordan fremstår (1) forståelsesrammene (2) til aktørene (3) i planleggingen av dobbeltspor gjennom, og ny stasjon i, Hamar kommune?

(1) For det første er resultatene fra rammeanalysen min vurdering av aktørenes synspunkter. Min vurdering er ikke nøytral, og det er ikke sikkert at aktørene er enig i min forståelse av deres synspunkter. Min vurdering av aktørenes synspunkter er likevel svært nyttig, da en planlegger som ønsker å forstå aktørers forståelsesrammer kommer til å bruke sin egen vurdering av dette. En rammeanalyse kommer til å være farget av planleggeren som gjennomfører den, men gir likevel et nyttig bilde av aktørenes synspunkter og verdier.

(2) For å besvare hvordan forståelsesrammene fremstår deler jeg opp disse etter handlingsrammene til Schön og Rein (1994). Jeg mener at handlingsrammer gir et håndterbart bilde at en aktørs forståelsesramme. Oppdeling av handlingsrammer i tre dimensjoner (problemformulering, årsaksformulering og virkemidlers legitimitet) kan bidra til å gi planleggere en forståelse av hva lokalpolitikerne mener at er et problem, et behov eller en mulighet, og hva som er årsaken til dette. Disse kan brukes til å teste hvorvidt lokalpolitikerne kommer til å godta løsningen planleggeren ønsker å presentere. Analysen av lokalpolitikernes handlingsrammer bidrar til en dypere forståelse

av deres synspunkter, vektning av disse og hvor de stammer fra. Mitt inntrykk er at Bane NOR hadde vært tjent med en bedre forståelse av lokalpolitikernes handlingsrammer.

Oppdelingen i handlingsrammer bidrar også til å identifisere de institusjonelle og metakulturelle handlingsrammer som ligger til grunn for lokalpolitikernes handlingsrammer, og Bane NORs politiske handlingsramme. Jeg mener at dette gir planleggeren en pekepinn på at det kan være underliggende ideer som er en slags grunnmur i aktørenes forståelse i saken. Slike grunnmurer er vanskelig å endre på, og intervjuene viser at lokalpolitikere har sittet igjen med en følelse av avmakt og overkjøring når Bane NOR har presentert noe som ikke stemmer overens med deres handlingsramme. I dette tilfelle var dette verdien av Hamars tilknytning til Mjøsa, som har ført til store konflikter og forsinkelser i planprosessen.

(3) Rammeanalysen brukes til å utforske synspunktene og forståelsesrammene til to svært ulike aktørgrupper. Den første aktøren er en ansatt i Bane NOR. Den andre aktørgruppen er fire lokalpolitikere i Hamar kommunestyre. Rammeanalysen er metodisk ulik for de to aktørgruppene. Analysen av Bane NORs formidlingsramme har gitt et bilde av hva som ligger til grunn for at Bane NORs formidling i saken. Analysen er basert på plandokumenter og et intervju med ansatt i Bane NOR. Videre gir analysen også et inntrykk av at Bane NORs formidlingsramme og politiske handlingsramme er nokså like. Det vil si at Bane NOR kommuniserer det de ønsker å gjennomføre.

Videre har jeg analysert handlingsrammene til fire lokalpolitikere. Denne bygger jeg utelukkende på intervjuer med aktørene. Alle har en felles forståelse av at utbygging av jernbane i Hamar er nødvendig på grunn av et behov for togtilbud i byen, for å åpne opp for byutvikling og for å bedre tilknytning Hamar har til Mjøsa. Det er ulikheter i hva de mener er årsaken til at man har disse behovene, og i hva slags virkemidler de mener er legitime å bruke. Jeg ser at de i stor grad baserer sin handlingsramme på Bane NORs formidlingsramme, og dette gjør at det er mulig å sammenligne rammene med hverandre, og med Bane NORs formidlingsramme.

## **2. Hva er forholdet mellom lokalpolitikere og Bane NOR sine forståelsesrammer?**

I spørsmål 2 undersøker jeg hvordan forholdet mellom lokalpolitikernes og Bane NORs forståelse av saken fremstår gjennom en sammenlignende vurdering av aktørenes handlingsrammer. Resultatene viser at lokalpolitikere med handlingsrammer som er ulik Bane NORs formidlingsramme, spesielt der lokalpolitikeren opplever at Bane NOR ikke har vurdert en side av saken skikkelig, er en pekepinn på at det kan dannes konflikt.

Jeg viser at van Wijck og Niemeijers (2016) tre dimensjoner og potensielle reaksjoner (Figur 21) kan brukes til å identifisere de delene av policy-makers problem- og løsningsformulering som lokalpolitikere ikke er enige i. Dette identifiserer hva som gjør at lokalpolitikere ikke kan være med på å vedta løsningen.

Videre viser jeg hvordan van Wijck og Niemeijers (2016) matrise (Figur 7 og Tabell 15) kan bidra til å skaffe oversikt over hvorvidt aktørene opplever at løsningene som policy-maker presenterer er legitime virkemidler for å løse de behovene aktørene mener at man må løse i den aktuelle saken. Ut ifra matrisen kan man også trekke ut hvorvidt aktørene venter et behov mer enn andre.

Gjennom å vurdere lokalpolitikernes reaksjoner på Bane NORs formidlingsramme, og å teste tre eksempler på van Wijck og Niemeijers tre dimensjoner ser jeg at denne fremgangsmåten kan være egnet til å gi planleggere forståelse for mulige konfliktpunkter i lokalpolitikernes reaksjon på Bane



NORs formidlingsramme. De tre eksemplene viser hvordan reaksjoner på de tre dimensjonene, problemformulering, årsaksformulering og virkemidlers legitimitet, kan fremstå og hvilke følger det har for om lokalpolitikere kan godta løsningen som fremstilles. I tillegg har det gitt et bilde av hvorfor konflikten har blusset opp, der uenighet i problemformulering er en sterk indikator på at det kommer til å bli store uenigheter rundt prosess og løsning. Jeg opplever ikke at uenighet i årsaksformulering er en stor kilde til konflikt, men det er nødvendig å teste dette på aktører som ikke allerede er uenige i problemformuleringen. Uenigheter i virkemidlers legitimitet oppleves ikke som en spesielt stor kilde til konflikt. I eksempelet godtar aktørene løsningen fordi virkemiddelet kan fjernes av lokalpolitikere senere, og er dermed ikke avgjørende. Dette oppsummeres i viktighetspyramiden i Figur 30.

### **3. I hvilken grad bidrar refleksjoner rundt forståelsesrammene til å løse konfliktene i saken?**

Det kan være tvetydighet rundt hva det betyr å *løse konflikten*. Tidligere i arbeidet hadde jeg ikke reflektert rundt hva dette faktisk betyr, men jeg har i løpet av arbeidet med oppgaven blitt oppmerksom på at dette kan ha flere betydninger. Den første betydningen, som jeg mener at er den mest intuitive forståelsen av uttrykket, er at dette betyr at det ikke lenger er noen konflikt i saken. I jernbanesaken i Hamar vil det bety at det ikke lenger er noen større uenigheter og at lokalpolitikere er fornøyd med løsningen. Dette er ikke tilfellet, og det er svært tydelig at saken fortsatt er konfliktfylt, og at det er flere aktører som vil ta omkamp om saken så fort de har muligheten til det. Jeg vil derfor komme med en annen betydning. Jeg anser at i dette tilfellet så betyr det å *løse konflikten* at man har fattet et planvedtak.

Konflikten var uløselig fordi kommunestyrets flertall stemte for østlig løsning, noe Bane NOR sendte inn innsigelse mot. Kommunestyrets flertall stemte for østlig løsning flere ganger, og gjorde det tydelig at de ikke ville stemme for Bane NORs forslag til vestlig løsning. Likevel vedtok kommunestyrets flertall meklingsresultatet da det ble lagt frem i 2020, og vedtok reguleringsplan i 2022. Det er denne løsningen som kommer til å bli bygget dersom Bane NOR får midler til det, og verken østlig eller vestlig løsning er aktuelle de neste 30 årene. De to ulike betydningene av å *løse konflikten* gir helt forskjellige svar til om konflikten faktisk er løst. Med den andre betydningen tolker jeg situasjonen som at konflikten er løst, kommunestyret har fattet et vedtak som det er stor sannsynlighet for at skal bygges. Flere aktører sier at saken ikke kommer til å komme opp i kommunestyret igjen de neste 30 årene, og ballen er lagt død. Konflikten er over.

Dersom jeg bruker den første betydningen, er konflikten på ingen måte løst. Det er tydelig at flere aktører fortsatt er totalt uenige i løsningen som ble vedtatt. Aktør 3 og 4 opplever at meklingsresultatet er en kamuflert vestlig løsning, og at Bane NOR kommer til å bygge vestlig løsning videre gjennom Hamar når det blir aktuelt i fremtiden. De kommer til å bære med seg dette videre, og dersom konflikten har mulighet til å bli aktuell så kommer den til å bli det.

Jeg mener at planleggere må være oppmerksomme på forskjellen på å få til et vedtak og å få løst konflikten. I denne saken er tilliten mellom flere lokalpolitikere og Bane NOR tynnslitt. Jeg ser for meg at dette også kan være tilfelle i andre lignende saker. Planleggere må være klar over disse konfliktene for å unngå å bruke unødvendig mye ressurser på planlegging og planprosesser i Hamar i fremtiden.

Med dette i tankene ønsker jeg å drøfte forskningsspørsmålet nærmere. Jeg legger planvedtak til grunn som grunnlag for at konflikten kan beskrives som løst, til tross for at flere aktører fortsatt opplever det som en konflikt. Her ønsker jeg å drøfte tre deler av forskningsspørsmålet:

*I hvilken grad (3) bidrar refleksjoner (1) rundt forståelsesrammene (2) til å løse konfliktene i saken?*

(1) For det første er det nødvendig å drøfte hva *refleksjon* har betydd i denne oppgaven. Ved å legge Schön og Reins *situerte refleksjon* til grunn for refleksjon rundt uløselige konflikter mener jeg at det er grunn til å tro at denne typen refleksjon kan bidra til å løse konflikter. Jeg presenterer i kapittel 5.2 at gjennom intervjuene med ansatt i Bane NOR og lokalpolitikere i Hamar er det tydelig at skiftende forutsetninger og kontekst for planleggingen kan skape muligheter for refleksjon. *Situert refleksjon* kan bidra til omramming dersom aktørene i konflikten har en reell interesse i å få til en løsning. Ved en slik interesse kan planleggere legge til rette for at aktørene får en felles arena der det er mulig å legge bort konflikten og jobbe sammen for å finne en løsning. Som nevnt under forskningsspørsmål 2 jobbet Bane NOR hardt for å kommunisere de nye økonomiske forutsetningene til lokalpolitikere. Dette bidro til at flere lokalpolitikere ikke lenger var fastlåst til å stemme for østlig løsning, og heller stemmer for meklingsresultatet.

(2) Videre ønsker jeg å påpeke at jeg er usikker på om aktørene er i stand til å reflektere over *forståelsesrammene* sine. Forståelsesrammer, med rekonstruerte handlingsrammer til analyse, er ikke noe som vanlige folk tenker på. Jeg mener at vanlige folk ikke har et grunnlag for å reflektere over egen forståelsesramme. Det de kan gjøre er å reflektere over de faktum, forutsetninger og kontekst som finnes i saken, og vurdere om det er mulig å finne en løsning som de kan være enige i. Jeg mener at det må være opp til planleggeren å reflektere over egen og andres forståelsesrammer. Det er planleggeren som må bruke rammearbeid og refleksjon rundt dette til å løse konflikter. I tillegg må planleggeren skape mulighet for omramming gjennom justering av egen handlingsramme, eller kommunisere annerledes ved å justere formidlingsrammen sin. Dette må skje på arenaer som er egnet for slik kommunikasjon<sup>15</sup>.

Jeg tror at denne delen av forskningsspørsmålet kunne vært formulert annerledes. Å inkludere *forståelsesramme* beskriver ikke hva lokalpolitikere jeg har intervjuet faktisk er i stand til å reflektere over, men det er heller ikke poenget med oppgaven. Mitt mål med oppgaven er å bidra til planleggeres forståelse av uløselige konflikter gjennom rammeteori. Intervjuet med den ansatte i Bane NOR bærer preg av at planleggere er i stand til å reflektere over egen og andres forståelsesramme. Bane NORs refleksjon ledet til andre tankemønstre og tiltak, som igjen ledet til et meklingsresultat som oppnådde mange av aktørenes mål innenfor de endrede forutsetningene de hadde. I mine øyne lærte Bane NOR seg å forstå handlingsrammene til lokalpolitikere; de forsto hva lokalpolitikere oppfattet som viktig og hvilket mulighetsrom dette ga prosjektet.

(3) Til slutt ønsker jeg å kort drøfte i *hvilken grad* det overnevnte har bidratt til å løse konflikten. Mitt inntrykk fra jernbanesaken i Hamar er at refleksjonen jeg har beskrevet over, både fra Bane NOR og fra lokalpolitikere, var nødvendig for å fatte vedtak i saken. Dersom Bane NOR ikke hadde evnet å reflektere over reaksjonen lokalpolitikere hadde på deres tidligere forslag, slik situasjonen var i 2016 og tidligere, hadde de ikke blitt enige om et vedtak. Dette hadde heller ikke vært mulig dersom flere lokalpolitikere ikke hadde gått vekk fra vedtak om østlig løsning og godtatt meklingsresultatet, inkludert ordførerens parti By- og bygdelista. De reflekterte over hva de faktisk ønsket å oppnå i

---

<sup>15</sup> Se diskusjon om dette på side 72.

saken, og kunne dermed gå vekk fra østlig løsning og godta meklingsresultatet. Jeg tror ikke at det hadde blitt enighet om vedtak hvis refleksjonen ikke hadde foregått på begge sider av bordet. Likevel ønsker jeg ikke å si at aktørene har reflektert mye over rammene sine når det kommer til de to opprinnelige løsningene. Refleksjonen handler i en viss grad om å akseptere en ny løsning, fremfor å faktisk endre egen ramme. De samme tingene er fortsatt viktig for dem, dette har ikke endret seg.

## 6.2. Drøfting og læring

**Hvordan kan planleggere forstå og forholde seg til uløselige konflikter i planlegging gjennom bruk av forståelsesrammer?** har vært problemstillingen gjennom arbeidet med denne oppgaven. Den har i liten grad endret seg underveis. Formålet med oppgaven har vært å bidra til planleggeres forståelse av uløselige konflikter, og jeg har brukt litteratur om forståelsesrammer som inngangsvinkel for dette.

Oppgaven viser at forståelsesrammer er et egnet utgangspunkt for å forstå konflikter. Verktøyet jeg har brukt i denne oppgaven – rammeanalyse – bidrar til å gi en planlegger forståelse av hvordan aktører forstår en sak. Videre kan planleggere bruke rammeanalyser til å se hvordan folk reagerer på politiske virkemidler som presenteres.

Forståelse er halvparten av det å finne en løsning. Planleggeren må også ha en viss kunnskap om hvordan hen forholder seg til konflikten. Mot slutten av arbeidet la jeg til hvordan planleggere kan forholde seg til konflikter som en del av problemstillingen, da jeg i arbeidet har identifisert *lokal forankring, demokrati og beslutningsmyndighet* som en underliggende metakulturell handlingsramme som ligger til grunn for planprosessen i planleggingen av samferdselstiltak. I kapittel 5.1.3 er det tydelig at aktørene som opplever at Bane NOR ikke følger dette, til tross for at Bane NOR mener at de gjør det, har svært lite tillit til Bane NOR. De stoler ikke på noe av det Bane NOR forteller. Selv aktør 5, som har hatt et godt forhold til Bane NOR, opplever at det har vært stor usikkerhet rundt om kommunestyret kan stole på det Bane NOR sier gjennom hele prosessen. Dette er uholdbart i en planprosess med så store konsekvenser som jernbanesaken i Hamar.

Selv om Bane NOR ble flinkere på dette utover i prosessen opplever jeg ikke at de klarer å forholde seg til ideen om lokal beslutningsmyndighet. Det formidlingsarbeidet som har blitt gjort bærer preg av overbevisning og belæring, og det har vært tydelig at Bane NOR ikke kom til å godta en østlig løsning på jernbane- og byutviklingsfaglig grunnlag. Forholder Bane NOR seg faktisk til ideen om at det er kommunestyret som har planmyndighet dersom de fremmer innsigelse på alle forslag som ikke er det de selv foretrekker? Bane NOR kan ha en rådgivende rolle som fagmyndighet, men også en utøvende rolle der de bruker innsigelsesmyndigheten til å stoppe forslag som når opp faglig sett. Jeg synes at dette er et vanskelig spørsmål. Det kan tenkes at Bane NOR burde bruke statlige planer dersom de ønsker å være en mer utøvende myndighet. Da er det tydelig at det er staten som skal ta avgjørelsen, og lokale forhold og konflikter sidestilles. Dersom Bane NOR i stedet mener at det er kommunestyret som skal ta avgjørelsen tror jeg at de må reflektere over den rollen de har som fagmyndighet. Intervjuet med aktør 1 viser at Bane NOR har endret fremgangsmåte i slike planprosesser, men jeg er ikke sikker på om de faktisk har vurdert at det er greit at kommunestyret velger en løsning som er dårligere faglig, men som forholder seg til lokale forhold og ønsker.

Videre er det nødvendig å spørre seg om hvilken rolle planleggeren skal ta i en slik planprosess. Jeg har allerede etablert at jeg mener at planleggerens arbeid er farget av planleggerens egen forståelse av verden. Er planleggeren nøytral i slike saker? Planleggere har som alle andre sine verdier og meninger, og har i tillegg en fagtradisjon som påvirker hvordan de tenker og handler. I tillegg kan man spørre seg om planleggere som er veldig gode på å forstå og forholde seg til lokale forhold i konflikter kan bruke dette på en uetisk måte. En planlegger som vet hvordan konflikter oppstår og hvilke knapper som kan trykkes kan bruke dette til å skape en bedre planprosess, men også manipulere prosessen for å få gjennom det planleggeren ønsker.

Jernbanesaken i Hamar er en case der det er veldig tydelige handlingsrammer blant aktørene. Dette har bidratt til at det har vært lite krevende å gjennomføre en rammeanalyse på grunn av de tydelige handlingsrammene. Hovedårsaken til at handlingsrammene er så tydelige er at jernbanesaken i Hamar har pågått i mange år, der konfliktnivået har vært såpass høyt at lokalpolitikere har hatt sterke meninger om saken lenge. I tillegg har løsningene som Bane NOR har presentert i løpet av planprosessen ulike kvaliteter, og lett identifiserbare elementer som kan brukes til å danne en handlingsramme. Bane NORs manglende forståelse for lokale politiske forhold er også et godt eksempel på hvordan uenigheter i problemformuleringer kan stamme fra manglende refleksjon fra policy-makers side, og det gir oppgaven en god beskrivelse av kjernen i sakens konflikt. I en sak der dette ikke er like tydelig ser jeg for meg at det krever mer innsats for å gjennomføre en rammeanalyse.

Selv om jeg i denne oppgaven ikke kommer med noen konklusjoner mener jeg at oppgaven kan være med på å styrke tanken om at planleggere kan bruke forståelsesrammer til å forstå og forholde seg til konflikter. Konflikter er en vedvarende del av planlegging, og jeg mener at oppgaven viser at det er mulig å bruke rammeanalyse for å analysere en konflikt.

I en slik utforskende oppgave tror jeg ikke at det er mulig å identifisere alle relevante variabler og bestemmende faktorer mellom en rammeanalyse og en konflikt. Jeg har virkelig fått kjenne på Yins (2018) utsagn om at ferske forskere ikke forstår hvor mye arbeid som kreves av en casestudie. Jeg har måtte begrense meg underveis, som for eksempel gjennom å kun bruke tre eksempler for å teste van Wijck og Niemeijers (2016) tre dimensjoner, eller at rekonstruksjonen av rammene til Bane NOR og til lokalpolitikere ble noe mindre omfattende enn det innhentede datamaterialet muliggjør. Jeg kunne også ha gjort en mer omfattende dokumentstudie av nyhetsartikler og debattinnlegg knyttet til saken, dersom jeg ønsket å se nærmere på jernbanesaken som case. Likevel føler jeg at bruken av rammeanalyse gjennom kvalitative intervjuer og dokumentstudier, utforsking av lokalpolitikernes reaksjoner og Bane NORs refleksjoner rundt prosessen ga et godt bilde av saken. At lokalpolitikere i stor grad baserte sine handlingsrammer på Bane NORs ulike forslag og formidling kan oppfattes som en svakhet i oppgaven, men jeg tolker det som et funn. Lokalpolitikere er ikke planleggere, og jeg mener at det er en strategi der de bruker Bane NORs kunnskap som utgangspunkt for egne synspunkter. I tillegg viser det at det er Bane NOR som har definisjonsmakten i saken og har definert de viktigste elementene, selv om det kan være uenighet over vektlegging og betydning av dem.

Til slutt vil jeg si at en avgjørende svakhet ved å bruke rammer til å forstå konflikter er at rammer er vanskelige. Ideen om at alle har et rammeverk man ser verden gjennom er lett forståelig, men oppdelingen av forståelsesrammer til ulike handlingsrammer og formidlingsrammer gir utydelighet. Dette er ikke fordi begrepene nødvendigvis er så vanskelige, men fordi anvendelsen av de glir over i

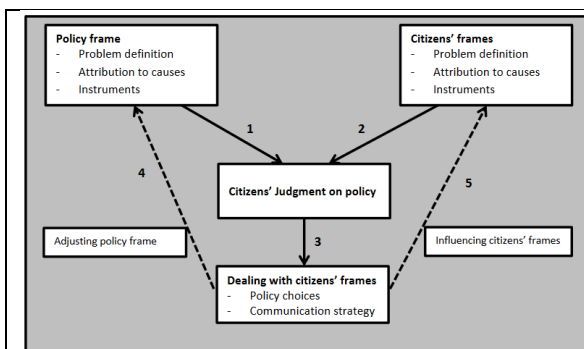
hverandre. Selv operasjonaliseringen av rammeanalyse kan være tvetydig, og jeg synes ikke det alltid har vært sikkert hva som er en problemformulering eller en årsaksformulering, eller hva som er Bane NORs formidlingsramme som ligger til grunn for overbevisning, eller om det er deres handlingsramme som ligger til grunn for det de ønsker å gjennomføre. Hva forsøkte Bane NOR på da de endret formidlingen sin etter det ikke-rettskraftige vedtaket i 2016? Forsøkte de å manipulere lokalpolitikere ved å overbevise dem uten å endre den egentlige løsningen (*omramming*), justerte de løsningen slik at den var spiselig for flest mulig politikere (*rammejustering*), eller forsøkte de på en mer permanent omlegging av måten lokalpolitikere så saken (*rammeomlegging*)?

Likvel mener jeg at handlingsrammer er et nyttig verktøy. Ved å ta utgangspunkt i at alle ser verden på sin måte, at det er noen ting som gir oss felles grunnlag for å samhandle, og at politiske konflikter kan starte når rammer kommer i konflikt mener jeg at det gir planleggere en pekepinn på hvordan de skal forstå og forholde seg til konflikter i planlegging.

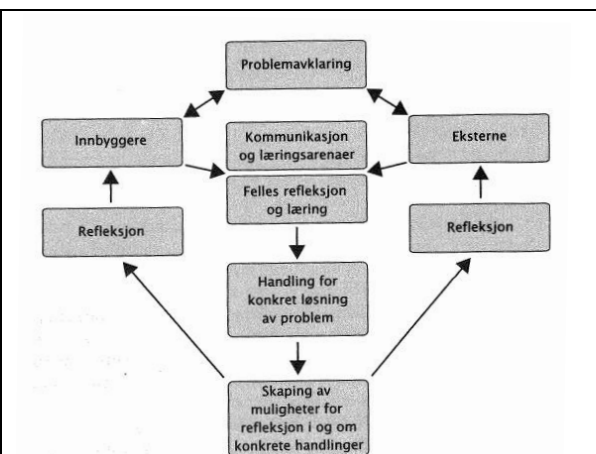
### 6.2.1. Den samskapte læringsmodellen

Før jeg avslutter oppgaven med noen tolkninger og anbefalinger rundt nytten til rammeanalyse og rammerefleksjon ønsker jeg å drøfte en oppdagelse jeg hadde mot slutten av arbeidet med oppgaven.

Den anvendte metoden jeg har basert på van Wijck og Niemeijer (2016), og som jeg har brukt til å vurdere hvordan policy-maker kan reflektere over lokalpolitikernes reaksjon på planløsningene som presenteres kan sammenlignes med Klev og Levins samskapte læringsmodell. Den samskapte læringsmodellen stammer fra litteraturen om organisasjonsutvikling, og er en læringsprosess der «målet er utvikling av løsninger på konkrete organisasjonsmessige utfordringer» (Klev og Levin, 2009, s. 73). I prosessen deltar interne organisasjonsmedlemmer og eksterne aktører i en felles læringsprosess, der faglig og sosial kunnskap fra alle parter bidrar til å skape gode utviklingsprosesser innad i organisasjonen.



Figur 31: Policy frames versus citizens' frames (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 7)



Figur 32: Den samskapte læringsmodellen (Klev og Levin, 2009, s. 74)

Årsaken til at jeg drar inn den samskapte læringsmodellen er at jeg mener at den kan være med på å beskrive prosessen rundt de refleksjonene en planlegger gjør innad i prosjektorganisasjonen i en konfliktfylt planprosess. Hovedtanken bak modellen er at læring skjer i felleskap. Modellens

læringsarenaer er alle fysiske og sosiale møteplasser der samspillet mellom planleggere og lokalpolitikere kan foregå, og bidra til å skape en felles forståelse for saken. Underveis i en planprosess kan det oppstå uforutsette situasjoner, f.eks. at lokalpolitikerne var totalt uenig i Bane NORs verdsetting av tilknytningen til Mjøsa, eller beskjeden fra Jernbanedirektoratet i 2018 om at det ikke lenger var penger til dobbeltspor gjennom Hamar. Ifølge Klev og Levin (2009) bør alle handlinger som iverksettes under utviklingsprosessen ses på som ledd i en videre utviklingsprosess. Dette betyr at både positive og negative resultater kan være verdifulle grunnlag for læring og videreutvikling av organisasjonen. Med andre ord vil slike resultater i denne sammenheng gi grunnlag for å reflektere over og videreutvikle planprosessen. Reaksjonen på manglende forståelse av lokale forhold førte til en ny og mer reflektert planprosess, og manglende midler til dobbeltspor førte til en samskapt planløsning som oppnådde mange av målene knyttet til både jernbanebehov og byutvikling.

«Den samskapte læringsmodellen bygger på felles engasjement i konkret problemløsning» (Klev og Levin, 2009, s. 83).

«Situating policy inquiry may be conducive to the resolution of frame conflicts in several ways. First, the inquirers tend to have an overriding interest in getting something done» (Schön og Rein, 1994, s. 177).

Poenget her er ikke å sidestille de to modellene, selv om samskapt læring er et speilbilde av Schön og Reins co-design. Poenget er å vise til en parallell mellom rollen refleksjon spiller i ulike prosesser. *Situert refleksjon* slik beskrevet av Schön og Rein (1994) har mange likheter til refleksjon gjennom samskapt læring. Tanken bak både *situert refleksjon* og den samskapte læringsmodellen er at aktørene har en reell interesse i å få til en løsning, og at man må åpne opp muligheter for at dette skal skje. I jernbanesaken i Hamar kom denne muligheten etter at Bane NOR endret måten de kommuniserte på i åpne og lukkede arenaer, og bidro til en situert refleksjon basert på de endrede overordnede politiske og økonomiske forutsetningene. Den samskapte læringsmodellen er en modell som åpner for dette.

Jeg vil påpeke at en planprosess også er en læringsprosess. Planleggeren må ta til seg og forstå ny informasjon om saken, og kunne forholde seg til det, for å kunne få til et vedtak. Planleggere blir ikke gode på prosessledelse av seg selv. «Slike ferdigheter kan utvikles gjennom refleksjonsprosesser i og på arbeid» skriver Klev og Levin (2009, s. 147), og henter fra Schöns tidligere verker.

Refleksjonsprosesser pågår hele tiden, men det kan være nødvendig for planleggeren å ta steget ut fra prosessen for å få et annet synspunkt på prosessens utfordringer og konflikter. Det er ikke tilfeldig at Aktør 1 kunne komme utenfra og gjøre store endringer i prosessledelsen. Dette gagnet prosjektet stort. Aktør 1 viste evne til å reflektere over hvordan Bane NORs formidlingsramme og politiske handlingsramme påvirket prosessen, og var klar over hvordan deres formidlingsrammes manglende sammenfall med flere av lokalpolitikernes handlingsramme førte til konflikt, og jobbet aktivt med å omramme saken.

I tillegg viser intervjuet med aktør 5 at også flere av politikerne reflekterte over rammene sine i saken, og viste en vilje til å finne en løsning på konflikten. Dette resulterte i en prosess der Bane NOR skapte tillit blant flere av lokalpolitikerne der tilliten tidligere hadde manglet. Partenes refleksjon åpnet opp kommunikasjonsarenaer der det var mulig å komme til en løsning som var spiselig for de fleste partene. Meklingsresultatet ble vedtatt av et stort flertall i kommunestyret. Det var likevel

flere lokalpolitikere som ikke fikk tilbake tilliten, mye på grunn av at de mente at Bane NOR ikke forholdt seg til den metakulturelle handlingsrammen om lokalt demokratisk selvstyre. Skaden var allerede gjort. Her mener jeg at Bane NOR ikke er flinke nok til å steget ut av egen institusjonell ramme og reflektere over sin rolle som statlig etat, slik Schön og Rein (1994) mener at ofte er nødvendig for å kunne reflektere godt.

Målet med denne sammenligningen er å påpeke at det finnes andre metoder i andre sektorer (selv her i Norge) som forsøker å løse problemer gjennom medvirkning, refleksjon og læring. Jeg tror at planleggere kan dra nytte av å lære seg ideene bak den samskapte læringsmodellen for å gjennomføre gode planprosesser og unngå konflikter. Klev og Levin (2009) bruker selv planleggingsbegrepet for å beskrive planleggingen av prosesser, de forteller om valg av kommunikasjonsarenaer og medvirkningsbaserte endringer, og beskriver hvordan refleksjon kan brukes for å bedre handlingsevnen. I tillegg er både den samskapte læringsmodellen til Klev og Levin og Schön og Reins måte å se politikk på gjennom rammerefleksjon bygget på aksjonsforskningen. Schön og Rein ber planleggeren ta steget ut av prosessen og ekspertrollen, og delta i aksjonsforskning sammen med andre planleggere, politikere og byråkrater. Dette kan være i form av politiske arbeidsverksteder, arbeid av frittstående forskere, forskningsinstitusjoner og rådgivere som spesialiserer seg på dette (Schön og Rein, 1994, s. 198-199). Poenget med dette er å få en nødvendig avstand til prosessen, slik Aktør 1 dro stor nytte av. Dette trenger ikke å bare være planleggeren eller lokalpolitikere som er involvert i planprosessen, men man kan også invitere utenforstående til å bidra, da politisk forståelse også er en viktig faktor i konfliktløsning. Den samskapte læringsmodellen er i mine øyne en måte å muligens gi planleggeren nok avstand til prosessen for å slippe presset og personlige konflikter og få inntrykk fra andre aktører, men nærme nok til å være en del av prosessens virkelighet (som åpner opp for *situert refleksjon*). Jeg mener at norske planleggere kan dra nytte av samskapt læring når de skal gjennomføre store planprosesser.

### 6.2.2. Anbefalinger fra arbeidet

I arbeidet med denne oppgaven har jeg dannet meg et bilde av en konflikt som har ført til forsinkelser og et resultat som ikke var det man ønsket da man startet. I dette bildet ser jeg stadig tydeligere at Bane NOR gjorde en stor feil ved å ikke forstå lokale politiske forhold, og de klarte heller ikke i god nok grad å forholde seg til tilbakemeldingene de fikk. Det kan være nyttig å bruke de tre dimensjonene (problemformulering, årsakformulering og legitime virkemidler) tidlig i planprosessen. Det kan skje i form av møter med politikere tidligst mulig i planprosessen, der planleggeren kan presentere løsningen, fortelle om føringer i arbeidet og drøfte mulighetene som prosjektet gir. Denne oppgaven gir en pekepinn på at uenigheter i problemformuleringen er svært vanskelig å løse og er konfliktskapende, og jeg tror at jo tidligere planleggere får en forståelse av lokalpolitikernes handlingsrammer og deres reaksjoner på forslaget, jo tidligere kan planleggeren reflektere over saken og komme med konfliktdependende tiltak. Det var spesielt at Bane NORs formidlingsramme og politiske handlingsramme ikke stemte overens med den lokale metakulturelle handlingsrammen som skapte konflikt. Den ligger til grunn for at tilknytningen til Mjøsa er så viktig for så mange Hamarsinger, og Bane NOR burde vært klar over dette tidligere.

Som et ledd i å løse det overnevnte anbefaler jeg at man i fremtiden undersøker metoder for å oppdage rammekonflikter tidlig i planprosesser. En sammenlignende metode slik jeg har brukt etter van Wijck og Niemeijers (2016) fremgangsmåte kan være nyttig til dette formålet. Etter min mening krever etablering av handlingsrammer modning, og policy-maker må være klar over at andre aktører trenger tid til å forstå hvordan policy-makers formidlingsramme stemmer overens med egen



handlingsramme. Planleggere må dermed kontinuerlig jobbe med å forstå og forholde seg til lokalpolitikernes handlingsrammer.

Til slutt ønsker jeg å gjenta tanken om å bruke den samskapte læringsmodellen i større grad i planprosesser. Jeg har i kapittel 6.2.1 drøftet modellen, og jeg mener at den ville passet godt i et rammeverk som bygges på handlingsrammer og rammerefleksjon. Koblingen mellom den samskapte læringsmodellen og rammerefleksjon ble oppdaget sent i arbeidet med denne oppgaven, og jeg fikk ikke brukt like mye tid på dette som jeg ønsket. Jeg skulle gjerne satt meg dypere inn i dette dersom jeg hadde oppdaget dette tidligere. Slike oppdagelser er en del av den læringsprosessen som denne masteroppgaven har vært. Den samskapte læringsmodellen kan brukes til å gi planleggere, lokalpolitikere og andre aktører et system for samskaping av planprosessen, slik Schön og Rein beskriver at planprosessers problemformulering allerede utilsiktet formes av co-design. I den samskapte læringsmodellen får planleggere tilgang til aktørenes handlingsrammer, og den kontinuerlige læringen vil både forme problemformulering og mulighetsrom, men også gi aktørene forståelse for hverandres handlingsrammer. Jeg mener at bruk av den samskapte læringsmodellen i planprosesser er verdt å undersøke nærmere, spesielt i lys av handlingsrammers betydning for konflikter i planlegging.

Oppgaven har vist at lokalpolitikeres og planleggeres handlingsrammer må stemme overens for å komme til enighet. Videre fører manglende refleksjon fra planleggers side til at lokalpolitikere kan føle seg overkjørt, og skape konflikt. Det er viktig at planleggere både kan *forstå* og *forholde* seg til konflikten på en god måte. Oppgaven antyder dermed at forståelsesrammer og handlingsrammer er et nyttig verktøy for å forstå konflikter, og at planleggere må kontinuerlig reflektere over planprosessen for å forholde seg til konflikter.

## 7. Referanser

- Aktør 1, 2023. Intervju med aktør 1, ansatt i Bane NOR.
- Aktør 2, 2023. Intervju med aktør 2, lokalpolitiker i Hamar kommunestyre.
- Aktør 3, 2023. Intervju med aktør 3, lokalpolitiker i Hamar kommunestyre.
- Aktør 4, 2023. Intervju med aktør 4, lokalpolitiker i Hamar kommunestyre.
- Aktør 5, 2023. Intervju med aktør 5, lokalpolitiker i Hamar kommunestyre.
- Bane NOR, 2022. Planbeskrivelse Åkersvika-Hamar stasjon.
- Bane NOR, 2021. Hva er statlig plan? - Bane NOR [WWW Document]. URL <https://www.banenor.no/Prosjekter/planprosess-1/innhold2/2021/hva-er-statlig-plan/> (accessed 5.15.22).
- Bane NOR, 2020a. Oversendelse av plandokumenter til andregangsbehandling - KDP for dobbeltspor gjennom Hamar.
- Bane NOR, 2020b. Kommunedelplan med konsekvensutredning for dobbeltspor gjennom Hamar. Planbeskrivelse.
- Bane NOR, 2020c. Kommunestyret godkjente meklingsresultatet - Bane NOR [WWW Document]. URL <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/dovrebanen/hamar-lillehammer/innhold/2020/kommunestyret-godkjente-meklingsresultatet/> (accessed 2.9.23).
- Bane NOR, 2019. Forslag til planprogram - Kommunedelplan (KDP) med konsekvensutredning (KU) Dobbeltspor gjennom Hamar og hensetting InterCity Dovrebanen.
- Bane NOR, 2018. Bane NORs innspill til jernbanesektorens handlingsprogram for 2018-2029.
- Bane NOR, 2017. InterCity [WWW Document]. URL <https://web.archive.org/web/20170629015850/http://www.banenor.no/Prosjekter/Inter-City-/InterCity/> (accessed 5.10.23).
- Bane NOR, n.d. Moelv-Lillehammer - Bane NOR [WWW Document]. URL <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/dovrebanen/moelvlillehammer/> (accessed 2.7.23).
- Bane NOR Eiendom, n.d. Hamar stasjon [WWW Document]. URL <https://www.banoreiendom.no/hamar-stasjon> (accessed 4.28.23).
- Bentzrød, S.B., 2018. Vil utsette InterCity utbygging med flere år – stikk i strid med Stortingets vedtak. Aftenposten.
- Dahlum, S., 2023. validitet. Store norske leksikon.
- Dovrebanen, 2021. . Store norske leksikon.
- Drake, S., 2019. (+) Ny prisrekord på Romerike – sjekk hva Lillestrøm-leiligheten ble solgt for [WWW Document]. Romerikes Blad. URL <https://www.rb.no/5-43-1091909> (accessed 5.10.23).
- Dronninga Landskap, 2016. Hamar – «byen til Mjøsa» – Dronninga Landskap. URL <https://www.dronninga.com/prosjekter/byplan/1676-2/> (accessed 5.10.23).
- Einar Busterud, 2020. Her er referatet fra Fylkesmannen om forhandlingene fra Fylkesmannen i Innlandet [WWW Document]. Facebook. URL <https://www.facebook.com/einar.busterud/posts/10157611060977423> (accessed 2.9.23).
- Entman, R.M., 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43, 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Flyvbjerg, B., 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12, 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Gamson, W.A., Croteau, D., Hoynes, W., Sasson, T., 1992. Media Images and the Social Construction of Reality. *Annu. Rev. Sociol.* 18, 373–393. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.18.080192.002105>
- Gerring, J., 2006. *Case Study Research: Principles and Practices*.
- Goffman, E., 1986. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*, Northeastern University Press ed. ed. Northeastern University Press, Boston.

- Golafshani, N., 2015. Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. TQR. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2003.1870>
- Hamar kommune, 2022. Jernbanen [WWW Document]. Hamar kommune. URL <https://www.hamar.kommune.no/bolig-eiendom-og-utbygging/utviklingsomrader/jernbanen>
- Hamar kommune, 2020. SAMLET SAKSFRAMSTILLING - KOMMUNEDELPLAN INTER CITY DOBBELTSPOR GJENNOM HAMAR - OPPFØLGING ETTER MEKLING.
- Haugen, E.J., 2022a. (+) Jane Meyer tok oppgjør fra kommunestyrets talerstol: – Det var såpass drøyt at det fortjener å få oppmerksomhet [WWW Document]. Hamar Arbeiderblad. URL <https://www.h-a.no/5-139-1117037> (accessed 2.7.23).
- Haugen, E.J., 2022b. (+) Planlegger dobbeltspor, smalere stasjon og en god taxi-nyhet – håper på penger til byggestart i 2025 [WWW Document]. Hamar Arbeiderblad. URL <https://www.h-a.no/5-139-58668> (accessed 2.7.23).
- Haugen, E.J., 2022c. (+) Mener vedtaket flertallet vil fatte i realiteten er et vest-vedtak, men Knut vil ikke gi seg [WWW Document]. Hamar Arbeiderblad. URL <https://www.h-a.no/5-139-1111419> (accessed 2.7.23).
- Innes, J.E., Booher, D.E., 2015. A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory* 195–213.
- InterCity Dovrebanen – dobbeltspor gjennom Hamar - kortversjon, 2019.
- Jernbanedirektoratet, 2019. NTP 2022 – 33: Mer jernbane for pengene [WWW Document]. URL <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/aktualiteter/2019/ntp-2022--33-mer-jernbane-for-pengene/> (accessed 4.12.23).
- Jernbanedirektoratet, 2017. Dobbeltspor Hamar – ny kommunedelplan. Innspill til ny planprosess 2018.
- Jernbaneverket, 2016a. InterCity Dovrebanen: KU hovedrapport.
- Jernbaneverket, 2016b. InterCity Dovrebanen: Fagrapport byutvikling og knutepunkt.
- Jernbaneverket, 2015. Sørli–Brumunddal Forslag til planprogram for fastsettelse - Kommunedelplan med konsekvensutredning for dobbeltspor Sørli–Brumunddal i kommunene Stange, Hamar og Ringsaker.
- Jernbaneverket, 2013. Utbyggingsstrategi for IC-strekningene.
- Jernbaneverket, 2012. Konseptvalgutredningen for IC-strekningen Oslo - Lillehammer.
- Klev, R., Levin, M., 2009. Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling. Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017. Hamar kommune - innsigelse til kommunedelplan for dobbeltspor Sørli - Brumunddal (InterCity Dovrebanen).
- Kommunal-og distriktsdepartementet, 2022. Vedtak av statlig reguleringsplan for E16 og Vossebanen på strekningen Arna-Stanghelle [WWW Document]. Regjeringen.no. URL <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vedtak-av-statlig-reguleringsplan-for-e16-og-vossebanen-pa-strekningen-arna-stanghelle/id2907486/> (accessed 4.21.23).
- Kuhn, T.S., 1970. The structure of scientific revolutions, [2d ed., enl. ed, *International encyclopedia of unified science. Foundations of the unity of science*, v. 2, no. 2. University of Chicago Press, Chicago.
- Lakoff, G., 2014. *The all-new don't think of an elephant! know your values and frame the debate.* Chelsea Green Publishing, White River Junction, Vermont.
- Leden, S., 2021. Sentrumsplan Hamar [WWW Document]. Norsk institutt for kulturminneforskning. URL <https://www.niku.no/prosjekter/sentrumsplan-hamar/> (accessed 5.10.23).
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), 2008.
- Mæhlum, L., 2022. Hamar – tettsted. *Store norske leksikon.*
- Mæhlum, L., Svendsen, T.O., 2023. Hamar. *Store norske leksikon.*
- Marshall, C., Rossman, G.B., 2016. *Designing qualitative research*, Sixth edition. ed. SAGE, Los Angeles, California.

- Maxwell, J.A., 2013. *Qualitative research design: an interactive approach*, 3rd ed. ed, Applied social research methods. SAGE Publications, Thousand Oaks, Calif.
- Pan, Z., Kosicki, G., 1993. Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Comm.* 10, 55–75. <https://doi.org/10.1080/10584609.1993.9962963>
- Popik, B., 2009. “All politics is local” [WWW Document]. Barry Popik. URL [https://www.barrypopik.com/index.php/new\\_york\\_city/entry/all\\_politics\\_is\\_local/](https://www.barrypopik.com/index.php/new_york_city/entry/all_politics_is_local/) (accessed 5.6.23).
- Ringlund, O.M., 2016. Vil ha jernbanen i strandsona i Hamar [WWW Document]. NRK. URL <https://www.nrk.no/innlandet/vil-ha-jernbanen-i-strandsona-i-hamar-1.12977097> (accessed 4.30.23).
- Samferdselsdepartementet, 2013. *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Samferdselsdepartementet, Oslo.
- Schön, D.A., Rein, M., 1994. *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books, New York.
- Skumsvoll, N.F., 2022. Statsbudsjettet 2023: Slik er satsingene på samferdsel [WWW Document]. NRK. URL [https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/statsbudsjettet-2023\\_-slik-er-satsingene-pa-samferdsel-1.16126345](https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/statsbudsjettet-2023_-slik-er-satsingene-pa-samferdsel-1.16126345) (accessed 4.6.23).
- Snow, D.A., Vliedhart, R., Ketelaars, P., 2018. The Framing Perspective on Social Movements: Its Conceptual Roots and Architecture, in: Snow, D.A., Soule, S.A., Kriesi, H., McCammon, H.J. (Eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*. Wiley, pp. 392–410. <https://doi.org/10.1002/9781119168577.ch22>
- Språkrådet, 2023. Policy på norsk? [WWW Document]. Språkrådet. URL <http://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/policy-pa-norsk/> (accessed 2.14.23).
- Statsforvalteren i Innlandet, 2020. Løsning i jernbanemeklingen mellom Hamar kommune og Bane NOR [WWW Document]. Statsforvalteren i Innlandet. URL <https://www.statsforvalteren.no/nb/innlandet/plan-og-bygg/arealforvaltning/losning-i-jernbanemekling-for-hamar/> (accessed 2.9.23).
- Steinsvik, S.F., 2020a. Her er hele protokollen fra meklingen om jernbanesaken i Hamar [WWW Document]. Hamar Arbeiderblad. URL <https://www.h-a.no/5-139-147135> (accessed 2.9.23).
- Steinsvik, S.F., 2020b. (+) Jernbanesaken avgjort i kommunestyret [WWW Document]. Hamar Arbeiderblad. URL <https://www.h-a.no/5-139-150729> (accessed 2.9.23).
- Thorsen, D.E., 2023. *politikk*. Store norske leksikon.
- van Wijck, P., Niemeijer, B., 2016. Scenario planning meets frame analysis: Using citizens’ frames as test conditions for policy measures. *Futures* 77, 28–44. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2016.01.005>
- Yin, R.K., 2018. *Case study research and applications: design and methods*, Sixth edition. ed. SAGE, Los Angeles.

## 8. Figurliste

Figur 1: En tidlig grafisk fremstilling av ulike alternativer. Bane NOR ønsker en løsning basert på H1, kommunestyret en løsning basert på H5. Hentet fra (Jernbaneverket, 2012).....	8
Figur 2: Forholdet mellom forståelsesrammer og handlingsrammer.....	14
Figur 3: “An interactive model of research design” (Maxwell, 2013, s. 5) .....	23
Figur 4: “Contextual factors influencing a research design” (Maxwell, 2013, s. 6) .....	23
Figur 5: “Three dimensions and possible reactions” (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 5) .....	26
Figur 6: “Policy frames versus citizens’ frames” (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 7) .....	27
Figur 7: “Example of a frame option matrix” (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 12).....	28

Figur 8: Bilde av Hamar, stasjonsområdet i forkant. Merk kvartalsstrukturen med knekk som svarer til strandlinjen, der jernbanesporet legger seg mellom strandlinjen og byen. Hentet fra (Mæhlum og Svendsen, 2023). Av John Christian Fjellestad. Lisens: CC BY SA 3.0.....	33
Figur 9: Kart over Hamar sentrum. Hentet fra Mæhlum (2022). Av Kartverket/KF-arkiv. Lisens: NLOD (Norsk lisens for offentlige data). .....	34
Figur 10: Oversikt over InterCity-prosjektets utbyggingstrinn (Bane NOR, 2017).....	35
Figur 11: Tidslinje for planarbeidet. Egen fremstilling basert på oversikten i Bane NORs historiske arkiv. Rød sirkel=ikke rettskraftig vedtak, grønn pil=rettskraftig vedtak. ....	37
Figur 12: Grafisk fremstilling av alternative stasjonsplasseringer i konseptvalgutredningen (Jernbaneverket, 2012).....	38
Figur 13: Alternativ med jernbanen i bru over Hamarbukta (Jernbaneverket, 2016, s. 29) .....	39
Figur 14: Alternativ med jernbanen i kulvert under Hamarbukta, der Hamarbukta er fylt igjen (Jernbaneverket, 2016, s. 31).....	39
Figur 15: Grafisk fremstilling av trasé i øst med stasjon (Bane NOR, 2019). .....	40
Figur 16: Grafisk fremstilling av trasé i vest med stasjon (Bane NOR, 2019).....	40
Figur 17: Traseer til utredningen i kommunedelplan Sørli - Brumunddal (Jernbaneverket, 2015).....	41
Figur 18: Oversikt over de tre alternativene som ble utredet. Øst A ble forkastet ved sluttbehandling. (Bane NOR, 2020b).....	43
Figur 19: Fremtidig stasjon. Kilde: (Bane NOR, 2022, s. 59) .....	44
Figur 20: Oversikt over alternativenes tilknytning til dagens funksjoner. K1 er vestlig løsning, K3 er østlig løsning. Sirklene markerer lengste komfortable gangavstand på 600 meter (Jernbaneverket, 2016b, s. 176).....	50
Figur 21: “Three dimensions and possible reactions” (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 5) .....	60
Figur 22: Sammenfatting av eksemplene til hver av de tre dimensjonene fra Figur 21.....	61
Figur 23: Illustrasjonen viser et eksempel der aktører er uenige i Bane NORs problemformulering. .	62
Figur 24: Vannspeil på innsiden av kulvert etter at Hamarbukta har blitt fylt igjen. (InterCity Dovrebanen – dobbeltspor gjennom Hamar - kortversjon, 2019) Utklipp hentet fra: <a href="https://www.youtube.com/watch?v=FUt2ow5rl_0">https://www.youtube.com/watch?v=FUt2ow5rl_0</a> .....	62
Figur 25: Illustrasjonen viser et eksempel der aktører er uenige i Bane NORs årsaksformulering. ....	63
Figur 26: Illustrasjonen viser et eksempel der aktører er uenige i virkemidlene Bane NOR bruker i løsningen sin er legitime for å løse problemene i saken. ....	64
Figur 27: Typisk kvartalbebyggelse i Hamar. Foto: Siv Leden, NIKU, 2020. Hentet fra (Leden, 2021) .	65
Figur 28: Mulighetsstudie av bebyggelse på Hamarbukta ved en kulvertløsning. Bestilt av Jernbaneverket i 2016. Hentet fra (Dronninga Landskap, 2016).....	65
Figur 29: Illustrasjon av Meierikvartalet like ved Lillestrøm stasjon (Drake, 2019).....	65
Figur 30: Viktighetspyramide for de tre dimensjonene til van Wijck og Niemeijer.....	68
Figur 31: Policy frames versus citizens’ frames (van Wijck og Niemeijer, 2016, s. 7) .....	83
Figur 32: Den samskapte læringsmodellen (Klev og Levin, 2009, s. 74).....	83

## 9. Tabelliste

Tabell 1: Oppdeling av forståelsesrammen, med henvisning til sidetall i Schön og Rein (1994) .....	14
Tabell 2: Eksempelmatrise for vurdering av løsnings legitimitet .....	28
Tabell 3: Oversikt over intervjuobjekter .....	29

Tabell 4: Prosjektutløsende behov, samfunns mål og krav i IC-utbyggingen på Dovrebanen (Jernbaneverket, 2012).....	36
Tabell 5: Bane NORs politiske handlingsramme for jernbanesaken i Hamar .....	47
Tabell 6: Viktige elementer i Bane NORs handlingsramme .....	48
Tabell 7: Mål- og kravoppnåelse for valgt konsept (Jernbaneverket, 2012). Mine markeringer. ....	48
Tabell 8: Aktørenes generelle assosiasjon til saken.....	53
Tabell 9: Hva aktørene mener er årsaken til at det er behov for bedre jernbanetilbud .....	54
Tabell 10: Hva aktørene mener er årsaken til at det er behov for bedre byutvikling .....	54
Tabell 11: Hva aktørene mener er årsaken til at det er behov for å knytte byen til Mjøsa .....	55
Tabell 12: Hva aktørene mener er akseptable virkemidler for å løse behovet for bedre togtilbud.....	55
Tabell 13: Hva aktørene mener er akseptable virkemidler for å løse behovet for bedre byutvikling..	56
Tabell 14: Hva aktørene mener er akseptable virkemidler for å få bedre tilknytning til Mjøsa.....	56
Tabell 15: Min vurdering av aktørenes oppfattelse av løsningenes legitimitet. Data fra intervju. ....	59
Tabell 16: Behov som lokalpolitikere mener at Bane NOR ikke har vurdert godt nok.....	60
Tabell 17: Min vurdering av aktørenes oppfattelse av legitimiteten til de vedtatte virkemidlene i den vedtatte løsningen .....	68
Tabell 18: Utklipp av matrise, aktørenes oppfattelse av vestlig løsnings legitimitet.....	71
Tabell 19: kostnaden til ulike løsninger i 2016. (Ringlund, 2016) .....	75



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway