

Kjell Harvold og
Terje Skjeggedal

På rett veg

**Evaluering av større vegprosjekter
i byområder**



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2008:107

Tittel: **På rett veg.**
Evaluering av større vegprosjekter i byområder

Forfatter: Kjell Harvold og Terje Skjeggedal

NIBR-notat: 2008:107

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-726-2
Prosjektnummer: O-2641
Prosjektnavn: Evaluering av større vegprosjekter i Region Sør

Oppdragsgiver: Statens vegvesen, Region Sør

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: I notatet drøftets samarbeidet mellom Statens vegvesen og andre aktører, primært kommunene, i utbyggingssaker knyttet til by. Søkelyset har vært rettet mot Kristiansand, Tønsberg og Drammen.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mai 2008

Antall sider: 42

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2008

Forord

Prosjekt Bystrategi Region sør er et samarbeidsprosjekt mellom kommuner, fylkesmenn, fylkeskommuner, statlige transportetater, andre interessenter og Statens vegvesen Region sør. I forbindelse med dette prosjektet ønsker Statens vegvesen å få fram erfaringer fra større byprosjekter, som en viktig del av det å legge fram strategier for fremtiden. I den forbindelse har Statens vegvesen Region sør engasjert Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) til å vurdere hvordan Statens vegvesen organiserer medvirkningen i forhold til andre offentlige myndigheter. Søkelyset har vært rettet mot Kristiansand, Tønsberg og Drammen og primært har søkelyset vært rettet mot forholdet til kommunene og administrativt ansatte/ folkevalgte i kommunene.

Prosjektet ble påbegynt i februar og avsluttet i april 2008. Fokus har primært vært rettet mot hvordan *kommunene* har opplevd planleggingen av disse vegprosessene. Vi vil gjerne benytte anledningen til å rette en spesiell takk til de som satte av tid til å snakke med oss i dette prosjektet.

Fra NIBRs side har forskerne Terje Skjeggedal og Kjell Harvold arbeidet med prosjektet, den sistnevnte som prosjektleder.

Oslo, mai 2008

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Figuroversikt.....	3
Tabelloversikt.....	3
Sammendrag.....	4
1 Hovedveier i byområder.....	5
1.1 Problemstillinger.....	5
1.2 Metode.....	5
1.3 Gangen i notatet.....	6
2 Planlegging generelt og planlegging av veg.....	7
2.1 Planleggerens ulike roller.....	7
2.2 Planlegging av veg i by – et særlig vanskelig område?.....	8
2.3 Kort om forholdet mellom kommunen og Statens vegvesen.....	9
2.4 Utbygging av hovedveger i byområder og kommunal politikk.....	11
3 Kort presentasjon av de tre byområdene.....	13
3.1 Organisering av Statens vegvesen.....	13
3.2 De enkelte byområdene.....	14
4 Erfaringer fra prosjekter i byer.....	18
4.1 Generelt om samarbeidsklimaet.....	18
4.2 Er vegvesenet <i>for</i> opptatt av tall og penger?.....	19
4.3 Organisering av samarbeidet.....	21
5 Beskrivelse av to vegprosjekter i Kristiansandsområdet.....	24
5.1 E39 Utbyggingen av Gartnerløkka – Kleppland: Prosjekthistorikk.....	24
5.2 Riksveg 456: Vågsbygdvegen, Prosjekthistorikk:.....	26
5.3 Drøfting av de to prosjektene.....	30
6 Refleksjoner og konklusjoner.....	34
6.1 Kommunes rolle i vegsaker – fortsatt under utvikling?.....	34
6.2 Konklusjon: Behov for et enda sterkere prosessfokus.....	35
Litteratur.....	36
Vedlegg 1 Intervjuguide for intervju med aktører i kommune og fylkeskommune.....	38
Vedlegg 2 Intervjuede personer:.....	40
Vedlegg 3 Organiseringen av prosjekt kommunedelplan – Riksveg 456 Vågsbygdvegen.....	41

Figuroversikt

Figur 3.1	Statens vegvesen, Region sør.....	13
Figur 3.2	Kart over Drammensområdet/Buskerudbyen.....	14
Figur 3.3	Tønsbergpakken, del 1.....	16
Figur 5.1	Organiseringen av prosjektet knyttet til Riksveg 456, Vågsbygdvegen	29

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Ulike roller for en planlegger, avhengig av prosess- og fagkompetanse ...	7
Tabell 5.1	Noen hovedpunkter i utviklingen i E39 og Riksveg 456-prosjektene.....	31
Tabell 6.1	Beslutning og finansiering; ulike roller	34

Sammendrag

Kjell Harvold og Terje Skjeggedal

På rett veg?

Evaluering av større vegprosjekter i byområder
NIBR-notat 2008:107

Er Statens vegvesen på rett veg når det gjelder å få til et godt samarbeid med bykommuner om vegutbygginger? På dette overordnede spørsmålet gir vår (begrensede) studie et klart JA som svar: Gjennomgående sier de vi har intervjuet, at det har skjedd en holdningsendring i vegvesenet de siste årene: Etaten har nå en langt større ydmykhet når det gjaldt å kjøre prosesser i forhold til kommunene, sammenliknet med situasjonen for ti til femten år siden.

Er den formelle organisering av samarbeid vegvesenet legger opp til fornuftig? Her er ikke svaret ubetinget ja. Statens vegvesens ”standard” for organisering har vært å opprette grupper på tre nivåer (jf. beskrivelsene i vegvesenets egne håndbøker): Én gruppe der kommunens ledende politikere involveres, én gruppe der kommunens administrasjon koples inn i arbeidet, samt én intern gruppe i vegvesenet. Våre intervju tyder på at det *kan* være problematiske sider ved en slik organisering:

1. Uttalelser vi har fått, tyder på at en del politikere oppfatter gruppen de satt i, som et *informasjonsorgan*. De mottar informasjon og tar så den videre politiske debatten med seg til andre rent kommunale organ. Dermed får man ikke den reelle dialogen mellom lokalpolitikere og vegvesen, som en kanskje hadde håpet på.
2. Flere fra kommunalt hold oppfatter den administrative gruppen som stor og tungrodd, dermed kan den *direkte dialogen* mellom planansvarlige i kommune og vegvesen i realiteten bli begrenset.

Dette betyr ikke at Statens vegvesens oppskrift for samarbeid er ”dømt” til å mislykkes. Likevel kan dette mønsteret for samarbeid bli sårbart, hvis det oppstår konflikter underveis i prosessen: Det kan da bli lett for kommunen å henfalle til en mer uforpliktende rolle.

En ansvarliggjøring av kommunen kan sannsynligvis bare skje gjennom at den trekkes aktivt med i de prosesser Statens vegvesen setter i gang. Selv en slik aktiv involvering er ingen garanti mot ”opprør” underveis i prosessen (som vi har sett i flere av de vegprosjektene vi har studert). I dagens system der kommunenes selvstyre står sterkt - også innenfor spørsmål om vegutbygging – er den eneste fornuftige løsningen for vegvesenet å være åpne for de motforstillinger som fremmes gjennom disse prosessene. Dette krever en *rolleforståelse* fra vegvesenets planleggere som i stor grad legger vekt på prosess.

1 Hovedveier i byområder

1.1 Problemstillinger

Prosjekt Bystrategi Region sør er et samarbeidsprosjekt mellom kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner, statlige transportetater, andre interessenter og Statens vegvesen Region sør. I forbindelse med dette prosjektet ønsker vegvesenet å få fram erfaringer fra større byprosjekter, som en viktig del av det å legge strategier for framtiden. I den forbindelse har NIBR blitt engasjert for å se nærmere på arbeidet med tre større vegpakker i Region sør; samferdselspakke Kristiansand, Vegpakke Drammen og Tønsbergpakken. NIBRs prosjekt har vært relativt avgrenset (og ble gjennomført i perioden februar til april 2008). Vårt hovedfokus har først og fremst vært rettet mot hvordan andre aktører – og da særlig kommunene - opplever vegvesenets rolle i slike prosesser: *Hva opplever disse er bra og hva mener de eventuelt kan gjøres bedre?*

1.2 Metode

I vårt arbeid har vi dels basert oss på dokumentstudier: vi har gått gjennom en rekke dokumenter (jf. også litteraturlisten bak i notatet) knyttet til planlegging av vegutbyggingen i de tre byområdene. Intervju med sentrale aktører i kommune og fylkeskommune har likevel vært den viktigste delen av vår studie. Vi har i alt intervjuet ni personer de aktuelle kommunene/fylkeskommunene. Dette er selvsagt et lite tall sett i forhold til alle de som har vært involvert i disse ofte store og langvarige planprosessene. Ideelt sett burde en ha snakket med langt flere personer. På kommunenivå kunne f.eks. personer utenfor den formelle kommuneorganisasjonen ha gitt supplerende opplysninger: Personer som har vært involvert i prosessene gjennom lag/foreninger eller som aktive enkeltborgere. I tillegg kunne det f.eks. vært aktuelt å ha samtaler med representanter fra andre offentlige etater, som fylkesmann og andre regionale statsetater.

Prosjektets begrensede ramme har ikke gjort dette mulig. Fokus har primært vært rettet mot hvordan *kommunene* har opplevd planleggingen av disse vegprosessene. I den sammenhengen utgjør våre intervjupersoner en viktig gruppe: Alle de ni vi har snakket med har vært sentralt plassert i administrasjon eller hatt sentrale politisk verv i de aktuelle kommunene. Vi mener derfor at de synspunkter vi har fått, utgjør en viktig plattform for å vurdere Statens vegvesens rolle sett i et kommunalt perspektiv.

Informasjonen fra de ni er innhentet gjennom muntlige intervju i de aktuelle kommunene. I Kristiansand har vi intervjuet to politikere og to fra administrasjonen i

kommunen. I tillegg har vi intervjuet en fra Vest-Agder fylkeskommune. Vi har også intervjuet en person fra Vestfold fylkeskommune, en person fra administrasjonen i henholdsvis Tønsberg og Drammen kommune. Dessuten har vi intervjuet en politiker fra Nøtterøy kommune. Vedlegg 2 gir en oversikt over de personene som har blitt intervjuet. Intervjuene har stort sett vart i ca en time (i noen tilfeller noe lenger enn dette). Som utgangspunktet for intervjuene har vi benyttet en intervjuguide (jf. også vedlegg 1), men vi har lagt stor vekt på at forhold intervjupersonene selv har vært opptatt av, må få komme fram.

Fokus har altså primært vært rettet mot vegvesenets organisering av *eksterne* prosesser og i liten grad mot vegvesenets organisering av de samme prosessene internt. Vi har imidlertid hatt to intervjuer med prosjektledere i vegvesenet. På bakgrunn av disse to intervjuene reflekterer vi litt over den ”indre” organiseringen av prosessene i vegvesenet. Fra Statens vegvesen, Region sør, har vi fått tilgang til en rekke dokumenter. I tillegg har Kristi Stokke Burheim, som nå arbeider i vegvesenet, skrevet masteroppgaven ”Medvirkning og berørte i vegplanleggingen – Deltakelse og resultat i forsøket på gjennomføringen av delprosjekter i vegpakke Drammen og Tønsberg” (2007). Denne oppgaven har også vært et underlag for vår analyse.

1.3 Gangen i notatet

Notatet består av fem kapitler: I kapittel 2 drøfter vi ulike tilnærminger til planlegging og planlegger rollen. I kapittel 3 gir vi en kort beskrivelse av de tre byområdene, Tønsberg, Kristiansand og Drammen. Kapittel 4 og 5 er ”empirikapitlene” i notatet: her gjennomgår vi de hovedpunktene i intervjuene med de personene vi har møtt i kommuner og fylkeskommunene, samt de to intervjuene vi har gjennomført med prosjektledere i vegvesenet.

Avslutningsvis, i kapittel 6, drøfter vi hva som eventuelt kan gjøres annerledes i framtidig vegplanlegging i byområder.

2 Planlegging generelt og planlegging av veg

2.1 Planleggerens ulike roller

Ofte har en planleggers kompetanse blitt knyttet til formell erfaringsbakgrunn og utdanning. Samtidig stilles det nå stadig sterkere krav til offentlige planleggere om at de må ”komme ut av sitt kontor”: Vedkommende må ha evne til å inspirere og overbevise – ofte kan det å ha *prosesskompetanse* være like viktig for planleggeren som vedkommendes formelle, faglige kvalifikasjoner. I et slikt perspektiv er det altså ikke fagkompetansen – i hvert fall ikke den alene - som gjør en planlegger ”god”, men vedkommendes erfaring i å gå inn i kompliserte prosesser og fungere som en brobygger eller problemløser i situasjoner, som ellers står i fare for å ”låse seg.”

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å illustrere de utfordringene en moderne offentlig planlegger står overfor. I rute 1 finner vi den ”klassiske” planleggeren som har høy faglig kompetanse. Dette kan fungere svært godt i en situasjon der planoppgaven er klart definert: Gjennom sin fagkompetanse kan planleggeren da finne fram til den eller de beste alternativ. I dagens situasjon er det imidlertid ofte slik at planoppgaven framstår som uklart. Løsningen er ikke gitt på forhånd. Tvert i mot må en ofte ha deltakende prosesser der ulike interessenter inngår for å diskutere seg fram til hva som er gode løsninger. Rute 4 i tabellen beskriver en slik situasjon: her er det ikke planleggerens fagkompetanse, men vedkommendes evne til å skape gode prosesser som er avgjørende.

Tabell 2.1 *Ulike roller for en planlegger, avhengig av prosess- og fagkompetanse*

	Høy vekt på formell faglig kompetanse	Lav vekt på formell faglig kompetanse
Liten vekt på prosesskompetanse	1. Den ”klassiske” planlegger som lager en god faglig plan	3. Ikke aktuell
Stor vekt på Prosesskompetanse	2. Et moderne ideal (?) Planleggere som <u>både</u> er dyktig på fag og prosess	4. Prosessutvikleren, har først og fremst fokuserer på å finne fram til kompromisser /løsninger mellom ulike standpunkt

Rute 2 i tabellen beskriver kanskje det nye offentlige planidealet best. Her er det snakk om en planlegger som både er god faglig og som i tillegg er dyktig til å lede prosesser. En slik rolle stiller store - kanskje urimelige - krav til en planlegger. Det forutsetter at planleggeren må være villig til å gå ut av sin rolle som høyt skolert fagmann og være villig til kompromisse, selv når vedkommende opplever at dette går på bekostning av faglig kvalitet. I en viss forstand er en slik dobbeltrolle mellom fag og prosess en selvmotsigelse: I *høy faglig kompetanse* ligger jo nettopp at en skal finne fram til *den beste løsning* og argumentere for denne. Hvor faglig god er en planlegger som aksepter en neste beste eller tredje beste løsning fordi en deltakerstyrt prosess har drevet fram dette (faglige dårlige) alternativet?

Dette spørsmålet fins det sannsynligvis ikke ett endelig svar på. Ofte blir resultatet at planleggeren primært velger en av de to rollene; enten er vedkommende primært faglig fokusert, eller primært orientert mot prosessen.

Med utgangspunkt i tabellen over, vil planleggerens dyktighet – eller kvalitet – ikke være et entydig begrep. I rute 1 vil kvalitet i stor grad være knyttet opp mot fagekspertise. I en slik situasjon vil planleggerens kvalitet være relativt lett å måle: den vil være knyttet til det produktet – dvs. dokumentet/planen - som blir levert når oppdraget er ferdig.

I rute 4 vil det være vanskeligere å måle kvaliteten ut fra formelle dokumenter. Her vil planleggerens dyktighet måtte måles ut fra de bidrag som er gitt i selve prosessen - dvs. bidrag som i mindre grad kan etterprøves i formelle dokument.

2.2 Planlegging av veg i by – et særlig vanskelig område?

Det er ikke vanskelig å finne oppslag i media om konflikter knyttet til vegsaker: To (av flere) oppslag om veg de siste månedene illustrer dette:

Drapstruet etter bompengestrød

(Kommunal rapport 27.02.08)

Da regjeringen vedtok å forlenge et bompengeprojekt med nesten fire år, ble ordfører Ole Morten Sørvik (H) drapstruet.

Varsler omkamp om rushtidsavgift i Oslo

(Kommunal rapport 25.03.08)

Samferdselsdepartementet varsler at det kan bli omkamp om rushtidsavgift når klimaeffekten av Oslo-pakke 3 skal vurderes. Det kan også bli kutt i de store veiplanene. Statssekretær Erik Lahnstein (Sp) i Samferdselsdepartementet lover at regjeringen nå skal vurdere klimaeffekten av Oslo-pakke 3. Det kan bety rushtidsavgift i bomringen rundt hovedstaden.

Samferdselsminister Liv Signe Navarsete har flere ganger talt varmt for rushtidsavgift i de store byene, men kompromisset rundt Oslo-pakke 3 er skjørt. De toneangivende Oslo-politikere og fylkespolitikere i Akershus har sagt klart nei til rushtidsavgift.

Det første oppslaget viser at veg bokstavelig talt kan bli et spørsmål om liv og død. Veg har åpenbart stor betydning for mange, og når vedtakene går mot egne preferanser, kan dette sette følelsene i sving. Det andre oppslaget illustrer et annet fenomen som ofte synes å gå igjen i vegsaker: Det blir gjerne omkamp om veisaker, ikke minst synes dette å gjelde i byområder. Dette kan skyldes flere ting. Byutviklingsprosjekter er ofte kompliserte, med mange aktører (Nyseth og Bjørnå 2007:397). Det kan gjøre prosessene uoversiktlige, og tilfeldigheter kan spille en rolle (Børrud 2005). Dette kan føre til at aktører som på et tidspunkt ikke viste særlig interesse for et vegprosjekt, kan komme tungt inn i prosessen på et senere tidspunkt.

Byene vokser. Dette skaper naturlig nok økt press på arealene i og rundt byene og konkurransen om plassen øker. Ofte er mange grunneiere inne i bildet i utbyggingssaker og det er gjerne uenighet om rekkefølgen/prioriteter; skal f.eks. gående, syklende, kollektivtransport eller bil ha forrang? Utbygging av vei er ett av mange hensyn i denne forbindelsen, men det er uten tvil et viktig hensyn. En undersøkelse fra Oslo om hva som er av betydning for næringslivets lokaliseringvalg, viser at tilgjengelighet for personbil er det aller viktigste kriteriet. (Bowitz & Pettersen 2005:92-93) Tilgjengelighet for kollektivtransport og godstransport har også relativt stor betydning for hvor næringslivet velger å lokalisere seg., mens hensyn til f.eks. estetiske kvaliteter og områdets ”image” spiller forholdsvis liten rolle.

Det er ofte enkeltprosjekter og det økonomiske potensialet av et areal som får legge premissene for hva som skal bygges. Det siste tiåret har det vært en sterk tendens til en utbyggerstyrt byutvikling: Planlegging og styring som *overordnet verktøy* har tapt terreng, og dette gjelder kanskje ikke minst i byområder. Statens vegvesen har de senere år fått mer ansvar i by, noe som er ”nytt” for etaten. Tradisjonelt har vegvesenet vært vant til å bygge på mer jomfruelig mark, utenfor de store byene.

2.3 Kort om forholdet mellom kommunen og Statens vegvesen

I plan- og bygningsloven (PBL) paragraf 9-4 omtales samarbeidet mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen i forhold til planlegging av riks- og fylkesveier. Her heter det at

Statens vegvesen kan utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner, herunder vegutredninger, etter kap. V og VI og regulerings- og bebyggelsesplan etter kap VII. Beslutning om å legge slike planer ut til offentlig ettersyn kan gjøres av Statens vegvesen. Kommunen skal holdes orientert om planarbeidet.

Dette er med andre ord en nokså ”åpen” paragraf, som i liten grad beskriver hvordan samarbeidet mellom instansene konkret skal foregå. I teorien kan altså vegvesenet utføre alle oppgaver i forbindelse med vegplanleggingen etter plan- og bygningsloven, med unntak av å vedta selve planen.

I praksis vil sannsynligvis både vegvesenet og kommunene være interessert i et samarbeid omkring dette arbeidet. I henhold til T-1057 *Retningslinjer for planlegging av*

riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven, (utgitt av Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet) er det et krav at reguleringsplan skal utarbeides. Godkjent reguleringsplan danner det formelle grunnlaget for vedtak om å erverve grunn og rettigheter for å kunne foreta utbygging. Reguleringsplanlegging er beskrevet i plan- og bygningslovens Kap. VII, paragrafene 22-33. Reguleringsplaner for veganlegg vil ofte være en detaljering av beslutninger om vegtrasé og vegstandard gjort på oversiktplannivå. Etter loven er det også anledning til å utarbeide reguleringsplan som ikke er basert på formell oversiktsplan. Da er det imidlertid en forutsetning at det gjennomføres oversiktsplanvurderinger i forbindelse med reguleringsplanprosessen, jf også Statens vegvesens håndbok 151, *Styring av utbyggingsprosjekter. Kvalitetsplaner for planlegging og gjennomføring* (fra 2003).

Statens vegvesen har i lang tid vært opptatt av hvordan dette samarbeidet bør organiseres. I tillegg til den ovenfor nevnte håndbok 151, har etaten har utarbeidet en rekke håndbøker som gir retningslinjer for samarbeid og kommunikasjon. Stokke Burheim (2007) har beskrevet tre av disse håndbøkene. Omtalen nedenfor er basert på hennes beskrivelser.

Håndbok 054 *Oversiktsplanlegging, veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven* (fra år 2000) gir rammene for overordnet veg- og transportplanlegging i kommuner og fylker. Her lanseres modeller for organisering av samarbeidet mellom ulike aktører. Det anbefales at en oppretter

En samordningsgruppe mellom de offentlige etatene på **ledernivå**. Her bør ledelsen i Statens vegvesen, administrativ ledelse i kommunen og sentrale politikere og ledelse i øvrige offentlige etater deltar etter behov. En slik gruppe vil ha som hovedoppgave å ivareta de overordnede interessene, løse uenigheter og samarbeidsproblemer på lavere nivå, samt og forankre planarbeidet politisk.

En formell referansegruppe med deltakere fra kommunen, berørte stats- og fylkesetater og organisasjoner. Dette bør være en gruppe som driver informasjonsutveksling, koordinering og diskuterer **faglige** problemstillinger.

Innad i Statens vegvesen bør det etableres en arbeidsgruppe med deltakere fra ulike seksjoner og avdelinger med arbeidsområde som berøres av planen.

Det anbefales altså en trenivåmodell for organiseringen av samarbeidet, der de to eksterne gruppene har som misjon henholdsvis å ivareta den politiske forankringen og den administrative forankringen.

Vegvesenets håndbok understreker for øvrig betydningen av medvirkning, deltakelse og innflytelse fra lokalbefolkningen og andre berørte parter i planleggingsprosesser.

Håndbok 140 *Konsekvensanalyser* (fra 1995) inneholder informasjon og råd om hvordan enkeltkonsekvenser kan beskrives eller beregnes og seinere sammenstilles for å komme fram til et anbefalt alternativ for et vegtiltak. Boken inneholder blant annet prinsipper og metode for gjennomføring av en konsekvensanalyse av veg- og trafikktiltak hvor formålet er å komme fram til et anbefalt alternativ. Nyttekostnadsanalysen inngår som en viktig del av konsekvensanalysen, men det rettes

også søkelys på hvordan en – på en standardisert måte - kan vurdere ikke-prissatte konsekvenser (i tilknytning til f.eks. vurdering av miljø- og naturressurser).

Håndbok 229 *Kreativitet i veg- og transportplanleggingen* (fra 2001) oppfordrer til bruk av kreativitet i planprosessene, slik at det kan utvikles ideer og løsninger som totalt sett er bedre enn de man oppnår gjennom mer tradisjonelle arbeidsformer. Alternative og nye løsninger kan ses, planleggingsprosessen kan forenkles, konfliktene kan reduseres, lokalmiljøet kan få et sterkere eierforhold til prosjektet, de politiske beslutningsprosessene kan forenkles, den økonomiske gevinsten totalt sett kan økes og aktørene i prosjektet kan bli mer motivert.

Forankring er i håndboken definert som *”det å ankre folk opp i, feste dem til prosessen”*. Forankring innebærer også det å skape eierforhold til planer og løsninger hos berørte, beslutningstakere, framtidige saksbehandlere og hos dem som skal gjennomføre planene. Forankring er en prosess hvor man utvikler eierskapet samtidig som planen eller løsningen utvikles, fordi man aktivt er med og opplever å bli tatt på alvor i prosessen. Medspiller blir man når man får et inntrykk av at ens egne interesser er verdifulle og at synspunktene er verdifulle. Det påpekes at en forutsetning for aktiv, konstruktiv medvirkning som skaper forankring, er opplevelsen av likeverd.

2.4 Utbygging av hovedveger i byområder og kommunal politikk

Utbygging av hovedveger i byområder angår kommunal politikk på to viktige områder: kommunal planlegging og kommunal økonomi. Dette setter store krav til Statens Vegvesen som planlegger, og til planlegger rollen, i byområder. Vi har tidligere i notatet karakterisert de mer eller mindre spesielle forholdene ved utbygging av hovedveger i byområder. Disse forholdene blir gjerne ytterligere komplisert dersom hovedvegen er definert som en stamveg, dvs. som en del av det overordnede gjennomgående riksvegnettet i landet. Det kan forsterke motsetningene mellom hensynet til gjennomkjøringstrafikk og andre regionale transportbehov, og hensynet til lokaltrafikk, byutvikling og kommunal planlegging og dermed til kommunal politikk.

Utbygging av hovedveger angår kommunal politikk også gjennom kommunal økonomi. Utbygging av hovedveger kan planlegges av Statens Vegvesen, men etter plan- og bygningsloven, og det er kommunestyret som til slutt må behandle og eventuelt vedta planene. Samtidig er det staten som finansierer utbygging av riksveger. Det er altså ikke samme organ som har ansvaret for å vedta planene, som har ansvar for utbygging. Konflikter mellom økonomi og kvalitet, og mellom sentrale og lokale interesser, er innlysende, og vil gjerne forsterkes når hovedvegen også blir et sentralt element i framtidig utvikling av byen. Det er lettere å kreve høy standard og dyre løsninger for den som ikke har ansvar for finansiering. Ofte vil hovedveger kreve andre traseer og andre vegstandarder enn det som er ønskelig ut fra hensyn til lokal byutvikling.

Gjennom de såkalte ”vegpakkene”, som vedtas av Stortinget, har et nytt element kommet inn i finansieringsdiskusjonen. Vegpakkene åpner for brukerfinansiering av hovedveger ved bomstasjoner og bompenger, gjennom et samarbeid mellom

kommuner, fylkeskommuner og staten. Forholdet mellom offentlig og privat finansiering av hovedvegprosjekter bringer lett prinsipielle politiske vurderinger inn i hovedvegsdebatten, og ikke bare trasevalg og utforming.

Det er betydelige forskjeller mellom Statens vegvesen og kommunene som organisasjoner, noe som gir ulike institusjonelle rammer for forvaltningsatferd og forvaltningspraksis. Enkelt sagt er Statens vegvesen en hierarkisk oppbygd, fagorientert og regelorientert etat med klart definerte regler og oppfatninger om hva som er god planleggings- og forvaltningspraksis. Det er teknisk-økonomiske vurderinger basert på vegnormaler, budsjetter og beregninger som har vært styrende.

Når Statens vegvesen arbeider i byområder møter etaten i vesentlig større grad enn ellers kommunen som forvaltningsaktør. Kommunen er et administrativ og politisk system som gir helt andre forutsetninger for forvaltningsatferd og beslutninger. Kommunene har en dobbeltrolle. De skal iverksette statlig politikk som det laveste leddet i forvaltningshierarkiet. Dessuten er kommunene en politisk institusjon som skal vedta og gjennomføre lokal politikk. Det er i prinsippet lokalpolitikkerne som har ansvaret for alle beslutninger. I vegsaker, som i andre saker, vil det politiske fokus ikke først og fremst bli om å følge vegnormaler, regler og beregninger, men om å finne fram til akseptable løsninger som "flest mulig" kan godta, innenfor rammene som gis av lov- og regelverk og tidligere beslutninger. Dette gir utfordringer for samarbeidet mellom kommune og Statens vegvesen.

3 Kort presentasjon av de tre byområdene

3.1 Organisering av Statens vegvesen

Statens vegvesen er organisert i fem regioner; Region nord, Region midt, Region, vest, Region øst og Region sør. Region sør dekker fylkene Bsukerud, Vestfold, Telemark, samt Vest- og Aust-Agder. Regionen er delt i sju distrikt. Disse sammenfaller med fylkesgrensene, med unntak av Telemark og Buskerud som hver er delt i to distrikter, jf. også figuren nedenfor.

Figur 3.1 Statens vegvesen, Region sør¹



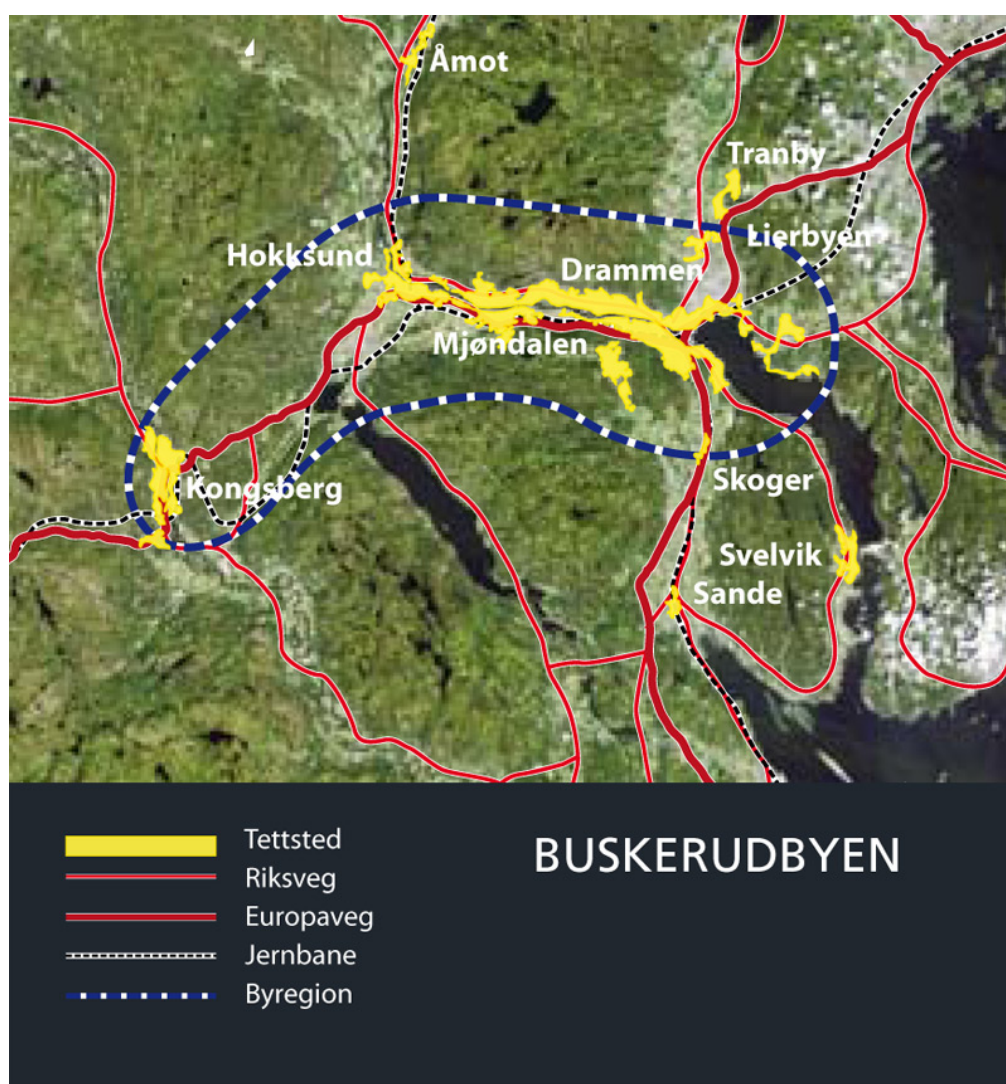
¹ Kilde; www.vegvesen.no

3.2 De enkelte byområdene

Drammen

Vegpakke Drammen er en utbyggings- og finansieringsplan som inneholder i alt ti prosjekter. I 1993 godkjente Stortinget prinsippene i vegpakken. Utbyggingen av vegsystemene rundt Drammen har altså pågått i lang tid. De viktigste arbeidene har vært knyttet til utbyggingen av E18 og E134 (i retning Kongsberg). Selv om utbyggingen først og fremst har berørt Drammen kommune, er også nabokommunene berørt. Dette gjelder Buskerud fylkeskommune, Lier, Drammen, Nedre Eiker, Øvre Eiker og Kongsberg kommuner. Siden begynnelsen av 2007 har disse aktørene sammen med Statens vegvesen Region sør, Jernbaneverket og andre transportetater og – brukere, arbeidet med å forberede et bredt samarbeid om areal- og transportutvikling.

Figur 3.2 Kart over Drammensområdet/ Buskerudbyen



Tønsberg

Tønsbergpakken besto av to faser. Tiltakene i fase 1 ble definert som faste forutsetninger. Ut fra sin størrelse, karakter og formelle planstatus kunne disse prosjektene avklares direkte gjennom en reguleringsplanprosess etter plan- og bygningsloven. Prosjektene i fase 2 måtte gjennom en konsekvensutredning på grunn av bestemmelser etter plan- og bygningsloven, samt hensynet til de rikspolitiske retningslinjene for samlet areal- og transportplanlegging. Utbygging av Ringveg nord fra Kjelle til Kilen, gang- og sykkelveg fra Kjøpmannskjær til Verdens Ende samt trafikksikkerhets- og miljøtiltak og bomstasjoner med avbøtende tiltak er innholdet i fase 1 i Tønsbergpakken. Prosjektet omfatter bygging av ca. 3,5 km ny veg, hvorav 1,9 km i tunnel gjennom Frodeåsen.

Arbeidet og utviklingen av prosjektet skjedde i samarbeid mellom de tre kommunene Tjøme, Nøtterøy og Tønsberg, Vestfold fylkeskommune, Fylkesmannen i Vestfold og Statens vegvesen

Figur 3.3 *Tønsbergpakken, del 1*

Kristiansand

Arbeidet med samferdselspakken for Kristiansandsregionen bygger på vedtak i alle kommunene og de to fylkeskommunene i regionen i forbindelse med behandling av Nasjonal transportplan 2006 - 2015. Rådmennene fremmet da følgende felles forslag til vedtak. Samferdselspakken er delt i to faser, fase 1 2008 – 2014, og fase 2 2012 – 2022. Dette skyldes manglende avklaringer om muligheter for statlige midler til E39. Innholdet i fase 1 kan fastlegges gjennom Stortingets behandling av søknad om bompengerfinansiering som planlegges sendt våren 2006.

Fase 2 må avklares endelig etter Stortingsbehandling av Nasjonal transportplan 2010 – 2019. Det forutsettes da en ny runde med lokalt vedtak på søknad for fase 2, og ny Stortingsbehandling på denne. Fase 1 består av Riksveg 456 Vågsbygdvegen, ny veg til Kjevik og myk pakke. Fase 2 består av E39 Gartnerløkka - Hannevikdalen - Søgne grense med mer

4 Erfaringer fra prosjekter i byer

4.1 Generelt om samarbeidsklimaet

Statens vegvesen er flink på en del områder; som f.eks. utforming av organisasjonskart og sette rammer for prosesser med møtedatoer. Det å la andre få være med på en *reell* definering av innholdet i det som skal besluttes, synes jeg imidlertid mangler.

Den offentlig ansatte som uttalte dette, var kanskje blant de mest kritiske røstene vi møtte på vår avgrensede intervjurunde. Selv om flere andre var mer positive, var nesten alle vi snakket med inne på noe av det samme: Statens vegvesen framstår som profesjonelle når det gjelder å lage utredninger og sette opp formelle prosessrammer. Likevel opplever mange at det er *asymmetri* når det gjelder, når spørsmålet om reelle beslutninger skal tas. Her kan ”plutselig” Statens vegvesen vise et annet ansikt. En politiker så det slik:

Jeg synes Statens vegvesen kan opptre arrogant og overlegent i visse saker. Vi arbeider f.eks. med en reguleringsplan i kommunen. Så får vi høre at vegvesenet er i gang med å kjøpe opp husene i området, med sikte på vegbygging **før** vi har gjort noe vedtak. Det lå i kortene at vi ville vedta reguleringsplanen i tråd med vegvesenets forventninger, men det er likevel feil at de forskutterer våre vedtak. (...)

I forbindelse med planlegging av en gang- og sykkelveg skjedde det samme. Et hus ble kjøpt opp av vegvesenet, uten at det forelå noen formelt vedtatt plan fra kommunens side. I begrunnelsen fra vegvesenet het det at de måtte kjøpe opp huse når det var til salgs. Kommunestyret ble mektig irritert i den saken.

Det bør imidlertid understrekes at personen som uttalte dette også framhevet at vegvesenet i andre sammenhenger hadde framstått som dyktige. En ”typisk” uttalelse fra de vi intervjuet, var at det synes å skjedd en holdningsendring i vegvesenet de siste årene: Etaten hadde langt mindre ydmykhet når det gjaldt å kjøre prosesser i forhold til kommunene for ti til femten år siden, sammenliknet med situasjonen i dag.

Forskjell på samarbeidsklima i ulike byer?

Vi sitter også igjen med et inntrykk - ut fra vårt begrensede datamateriale - av at samarbeidsklimaet er bedre i Kristiansand enn i Tønsberg og Drammen. I begge de to sistnevnte byene har en hatt en lang historikk med saker der kommuner og

vegvesen har stått langt fra hverandre. Én av de vi intervjuet om Tønsbergpakken sa det slik:

Egentlig er Statens vegvesens renommé i denne saken litt ufortjent. De forholdt seg til det et politisk flertall i kommunen ønsket og utviklet planleggingen i tråd med dette. Etter kommunevalget i 2003 skjedde det et regimeskifte: flertallet i kommunene endret seg, og nå ønsket man seg helt andre vegløsninger. Vegvesenet holdt da igjen prosessen, men både Samferdselsdepartementet og Stortinget forholdt seg ikke til det nye lokale politiske flertallet. Da mener jeg egentlig at vegvesenet ikke hadde noe valg: de måtte fortsette på samme måte som tidligere. (...)

På allmøter sent i prosessen fikk vegvesenets folk så øra flagra, men det var egentlig etter mitt syn urettferdig, i og med at etaten var bundet til å forholde seg til Samferdselsdepartementet. (...)

Generelt vil jeg si at Statens vegvesens renommé her i området er utrolig dårlig. Dette kommer først og fremst av Tønsbergpakken og prosessen rundet den.

Også i Kristiansand har det vært konflikter, likevel synes samarbeidsklimaet her å være vesentlig bedre:

Vi har et utmerket samarbeid med Statens vegvesen. Jeg har inntrykk av at klimaet for samarbeid her, er mye bedre enn f.eks. på Vestlandet. Vi har veldig mye personlig kontakt både med ledelsen og andre. Dette gjør at vi føler oss trygge i samarbeidet.

På generelt nivå, beskrev alle vi snakket med i Kristiansand relasjonen med vegvesenet som god. Det synes å ha utviklet seg et tillitsforhold i løpet av en lang periode. Denne tilliten til vegvesenet var kanskje grunnen til at personene vi intervjuet har mer villig til å la vegvesenet kjøre viktige planprosesser. En av de intervjuede i Sørlandsbyen framhevet dette:

På prosjektnivå er det Statens vegvesen som utvikler vegprosjekt. Det er en løsning som er fornuftig for kommunen: Vegvesenet kan arbeide i full bredde med prosjektene. De er vanligvis passe detaljorientert i riktig tid. Det er nødvendig at vegvesenet eier disse prosjektene uansett – og det er urealistisk at kommunen skal kunne ta seg av denne typen saker.

Dette står i kontrast til det en av de intervjuede i Tønsberg sa. Vedkommende mente at en ikke fikk det bakteppet av informasjon en trengte fra vegvesenet, og at andre aktørene dermed satt igjen med en følelse av på bli holdt utenfor.

4.2 Er vegvesenet *for* opptatt av tall og penger?

Nesten alle vi snakket med, kom på en eller annen måte inn på at vegvesenet hadde en sterkere tendens til å fokusere på kvantitative forhold, enn det en selv var vant til:

Det vi ofte ser er at Statens vegvesen faller tilbake til detaljene, og detaljer med vekt på ingeniørkunnskap.

Flere pekte også på at selve metoden for konsekvensutredning som vegvesenet hadde ansvar for, er kvantitativt basert, og at det dermed lett ble mange (kvantitative) detaljer. Alle vi snakket med synes å være enige i at vegvesenet på dette punktet sto for en annen kultur enn det kommunen representerte. Men det ble pekt både på positive og negative forhold ved dette. Noen så på denne forskjellen som en mulighet for kommunen og vegvesenet å til **utfylle** hverandre: Vegvesenet kunne bidra med facts, som kommunen/fylkeskommunen selv ikke hadde kompetanser eller ressurser til å skaffe fram. Vegvesenets bidrag kunne så benyttes i den videre planprosessen, der aktørene kunne bidra på like fot. Andre var mer kritisk:

Statens vegvesen har mye fancy materiell med glanset papir osv. Men hvor nyttig er alt dette materialet egentlig?

I et slikt mer kritisk perspektiv ble vegvesenets kvantitative detaljfokus oppfattet – i hvert fall delvis – som et redskap til å **overkjøre** kommunene. Sannsynligvis er en avhengig av tillit mellom aktørene i planleggingen for at det framlagte datamaterialet skal fungere på en god måte. En vi snakket med ga et eksempel som godt illustrer hva som kan skje når tilliten ikke er til stede:

Statens vegvesen la fram tall som viste at bare 15 prosent av trafikken til sentrum var gjennomgangstrafikk. Dette materialet ble rett og slett avvist av en politisk gruppering: ”Dette tror vi ikke på”, slo de rett og slett fast.

Et annet eksempel kan illustrere det motsatte: Her syntes representanter fra kommunen at vegvesenet var *vel* grundig i sine utredninger: Veien ble ”utredet ned til minste salamander”, som en formulerte det. Imidlertid tyder mye på at dette fokuset på detaljer, skapte grunnlag for en bred enighet blant alle berørte i prosessen. Da saken ble fremmet for kommunestyret, ble det overhodet ikke stilt spørsmål ved vegprosjektet. Det ble vedtatt uten debatt.

Finansiering er selvsagt et viktig tema i de fleste vegprosjekter, og det har blitt hevdet at Statens vegvesen setter hensynet til økonomi foran f.eks. estetikk. I debatten rundt utbyggingen av E39 (som vi kommer tilbake til i avsnitt 4.4) vest for Kristiansand, kom dette spesielt fram. Saken ble avgjort av Miljøverndepartementet etter innsigelse fra vegsjefen på kommunenedelplanen.

Kommunen hadde innhentet en uavhengig utredning fra ”tre av landets ledende fagfolk” på området. Disse tre roser selve konsekvensutredningen fra vegvesenet, men er kritiske til hvordan vegvesenet har konkludert ved ensidig å legge vekt på kostnadene: *Vi vil i den sammenheng peke på at det i prinsippet ikke er noe som tilsier at prissatte konsekvenser skal eller bør tillegges større vekt enn konsekvenser som ikke er uttrykt i pengemessige mål.* ”Kvalitet koster, heter det videre i uttalelsen og i valget mellom anskaffelser av ulik kvalitet, vil en ikke nødvendigvis bli best stilt ved å velge den billigste løsningen.”²

² Sitatet er hentet fra Brev om innsigelse fra Kristiansand kommune E39 i 2005 (24.05.2005)

Dette eksempelet illustrer de konflikter som kan oppstå mellom pris og kvalitet. Prisen på kvalitet er ikke alltid så lett å kvantifisere. Samtidig er kanskje kvalitet f.eks. i form av gode estetiske løsninger særlig viktig i et byområde, hvor mange ferdes til daglig. Konflikt basert på miljø/estetiske hensyn har vært framtrædende ikke bare i Kristiansand, men også i Tønsberg og Drammen. I alle tre byene har sentrale aktører i kommunen ønsket andre løsninger enn det vegvesenet sto for. Det betyr ikke at aktørene ser bort fra pengeaspektet, som en i Tønsberg uttalte:

Jeg mener økonomien i prosjektet var et tema hele tiden. Vi i kommunen var opptatt av regninga for vegutbyggingen, men vi var også opptatt av at vi måtte få en framtidsrettet veg. En veg som skal representere en god løsning ikke bare for de neste årene, men kanskje for 25 – eller 40 år.

4.3 Organisering av samarbeidet

Som nevnt i kapittel 2, setter håndbok 054 ”Oversiktsplanlegging, veg- og transportplanlegging etter plan- og bygningsloven” (fra år 2000) rammene for hvordan overordnet veg- og transportplanlegging i kommuner og fylker bør organiseres, sett fra vegvesenets ståsted. I håndboken heter det blant annet at både organisering og gjennomføring av *planarbeidet må sikre at berørte parter blir involvert på en god og hensiktsmessig måte, tilpasset den aktuelle planoppgaven. Dermed sikres god kvalitet i planleggingen og plan, samtidig som formelle krav til medvirkning ivaretas.* (ibid: 2000:19)

Håndboken anbefaler at tredelt organisasjonsmodell. Det bør opprettes en samarbeidsgruppe mellom de offentlige etatene på *ledernivå*. Her bør ledelsen i Statens vegvesen, administrativ ledelse i kommunen og sentrale politikere og ledelse i øvrige offentlige etater delta etter behov. En slik gruppe vil ha som hovedoppgave å ivareta de overordnede interessene og forankre planarbeidet politisk. Videre bør det opprettes en formell arbeidsgruppe (referansegruppe) med deltakere fra kommunen, berørte stats- og fylkesetater og organisasjoner. Dette bør være en gruppe som driver informasjonsutveksling, koordinering og diskuterer *faglige* problemstillinger.

I tillegg bør det for det tredje etableres *innad* i Statens vegvesen en arbeidsgruppe med deltakere fra ulike seksjoner og avdelinger med arbeidsområde som berøres av planen. (ibid: 47).

I våre intervju med berørte i kommer/fylkeskommuner i Kristiansand, Tønsberg og Drammen finner vi igjen filosofien i Håndbok 054. Alle stedene har det blitt etablert grupper på ledernivå og faglige arbeidsgrupper.

Vegvesenet en mangeartet etat?

I vår studie har vi ikke sett på vegvesenets interne organisering. Det er mulig vår studie hadde stått seg på også å fokusere på interne forhold i vegvesenet. En av de ”eksterne” som vi intervjuet reflekterte over forholdene innad i vegvesenet:

...Men av og til glemmer vi at Statens vegvesen også er en mangeartet etat med ulike faglige tilnærminger. Ofte har jeg inntrykk av at de strever med å lande prosessene internt: De jobber med å finne fram til omforente alternativer som de kan lansere utad. Og når de først har

landet på en omforent løsning innad, er det kanskje vanskelig å gå tilbake på denne, selv om de møter kritikk fra andre instanser.

Denne uttalelsen inneholder mange interessante aspekter. Den viser at det kanskje kan være på sin plass med en analyse som ser på vegvesenet internt. Det har ikke vært aktuelt i denne studien. Våre intervju er altså rettet mot hvordan aktører fra kommune/fylkeskommune opplever at de to ”eksterne” gruppene har fungert.

Faglig samarbeid

En typisk uttalelse når det gjelder de faglige referansegruppene, er at disse gjerne blir for store, sett fra aktørene fra kommune/fylkeskommune:

Etter mitt syn burde dette forumet lagt mye større vekt på bilaterale møter mellom kommuner/fylkeskommuner og Statens vegvesen. Sånn som det ble nå, ble det alt for mange instanser med på møtene. For eksempel deltar det en rekke regionale statsetater. Det ble litt lammende for hele prosessen. (...)

Det skal heller ikke legges skjul på at enkelte av de inviterte deltakerne var vanskelig å ha med å gjøre: De kom seint på møtene, gikk tidlig, lot seg bli avbrutt av mobiltelefon under møtene og hadde rigide standpunkter.

De vi intervjuet var nokså samstemmige i at en burde satse på mer *bilaterale* møter, mellom vegvesen og kommune/fylkeskommune. Opplevelsen av hvordan vegvesenet turnerte selve møtene var noe forskjellig. Mens noen mente dette fungerte bra, var andre mer kritisk: Én opplevde å sitte i et vakuum, der en kun fikk informasjon fra vegvesenet. Denne informasjonen var dessuten preget av mange alternativer og vanskelig å forholde seg til. En annen opplevde at møtene gikk greit, men var usikker på hvilken rolle som burde legges til grunn for en representant fra kommunesektoren:

Skulle vi ha et rent faglig fokus, eller skulle vi ta med oss politiske betraktninger fra kommunen, og legge dem fram i dette forumet? Jeg valgte et faglig fokus, men representanter fra andre kommuner (som satt i samme forum) la fram kommunes politiske syn. (...)

Jeg er fortsatt usikker på hvilken rolle som er den beste. Bør politiske signaler bringes inn i en slik (administrativ) gruppe?

Flere var inne på denne problemstillingen, men på litt ulike måter. Én mente det burde være en klarere sammenkøpling mellom det faglige og det politiske utvalget. Dette kunne skje enten ved at de som satt i det faglige forumet for kommunen fikk et klart oppdrag om å informere politikere i egen kommune, eller ved at en åpnet for felles møter mellom de to utvalgene (det faglige og det politiske). En annen understreket at den politiske styringsgruppen var den klart viktigste:

Det blir lett veldig mange detaljer. Det man har behov for, er fokus på overordnede problemstillinger, der politikerne deltar.

Involvering av det politiske nivået

De vi intervjuet som har deltatt i slike samarbeidsgrupper med Statens vegvesen er i hovedsak fornøyde. Det ble sett på som fornuftig at den ansvarshavende etat (vegvesenet) kjører slike prosesser. De relativt generelle uttalelsene som kommer fra de politikerne vi har snakket med, gir likevel grunn til noen refleksjoner: Selv om de gir uttrykk for at ”de blir lyttet til av vegvesenet, når de har noe på hjertet”, kan det virke som om de folkevalgte, som har sittet i slike grupper, først og fremst har oppfattet det som et *informasjonsforum*.

Politikerne har sittet og blitt oppdatert om arbeidet fra vegvesenets side, uten nødvendigvis å ta debatt eller konflikt med etaten i dette forumet.. En politiker formulerte det slik:

Når Statens vegvesenet leder prosessene, blir ikke kommunen bundet opp på samme måte.

Hvis dette er en representativ holdning fra de folkevalgte representantenes side, kan det stilles spørsmålstegn ved hvor god forankringen av vegsaker i det politiske miljø egentlig blir. En av de vi intervjuet påpekte at:

Utvalget ble ledet av vegvesenet. Det var de som definerte agenda, når møtene skulle være osv. Dermed ble de andre aktørene (først og fremst politikere) i utvalget passivisert. Politikerne kunne rett og slett velge å forholde seg passive. Hvis f.eks. en politiker hadde sittet som leder for utvalget, ville de på en helt annen måte ha blitt ansvarliggjort i dette forumet.

Dette er etter vårt syn en meget interessant tankegang: Bør kommunepolitikere ikke bare delta, men **lede** samarbeidsforumet med Statens vegvesen?

ATP – et forum ”alle” er positive til

Samarbeidet om areal- og transportplanlegging (ATP), som omfatter bykommunene og kommunene rundt, synes å være et arbeid alle er enige om er viktig:

Alle kommunene (i vår byregion) er reelt med i dette samarbeidet. Det har skjedd en modning gjennom ATP. Statens vegvesen er veldig lydhøre for de signaler som gis i dette forumet.

Denne uttalelsen var fra en administrativt ansatt, men de folkevalgte er like positive i sin omtale av arbeidet rundt ATP:

ATP-prosjektet har vært vellykket. Her har søkelyset blitt rett mot kollektivtrafikken. Her vil vi utrede rushtidsavgift. Det har det vært stor motstand mot, men som jeg alltid sier ”kunnskap er aldri faglig?”. Vi kveles av trafikk – hvordan skal vi løse det? Her mener jeg ATP-samarbeidet blir viktig framover.

Den samme positive holdningen reflekteres i fylkeskommunen:

Et viktig forankringspunkt for vårt samarbeid ATP i regionen. Gjennom dette samarbeidet er det etablert et system som hindrer at bykommunen tar alt

Et ATP-samarbeid vil sannsynligvis være et nyttig grep, fordi en kan bringe alle relevante aktører sammen rundt en langsiktig planlegging av hele byregionen.

5 Beskrivelse av to vegprosjekter i Kristiansandsområdet

Presentasjonen i forrige kapittel var relativt generell. I dette kapitlet vil vi drøfte to konkrete prosjekter i Kristiansandsområdet: Utbyggingen av E39 Gartnerløkka-Kleppeland og Riksveg 456 Vågsbygdvegen. De to prosjektene er nokså forskjellige og kan ikke uten videre sammenliknes. E39 er en stamveg, der debatten etter hvert ble knyttet til forhold helt i sentrum av Kristiansand. Vågsbygdvegen er en riksveg (uten stamvegstatus) og berørte ikke sentrum av Kristiansand på samme måten som E39. Selv om de to utbyggingsprosjektene er ulike, mener vi likevel at de er interessante: De belyser - på litt ulik måte - de utfordringer vegvesenet står overfor i byområder.

5.1 E39 Utbyggingen av Gartnerløkka – Kleppeland: Prosjekthistorikk²

1995: Kommunedelplan for E18 Bjørndalssletta- Hanneviksdalen ble vedtatt. Det vedtas ny høybro parallelt med den nåværende broen forbi sentrum. Videre følges veien til Kolsdalen, hvor vegen forutsettes lagt i ny tunnel fram til Hannevikdalen.

1997: Parsellen Bjørndalssletta-Gartnerløkka bygges til en kostnad på 1.100 millioner kroner, hvorav 450 millioner kroner går til Baneheitunnelen og løsning på Gartnerløkka.

2001: Planarbeidet for strekningen Gartnerløkka-Hannevikdalen-Rosseland påbegynnes. Planområdet utvides etter hvert helt til Kleppland i Søgne. Det er en omforent oppfatning at så vidt mye har endret seg mht tanker om arealbruk mv. at en planprosess med "blanke ark" vil være det riktige. Viktige arealbruksvedtak er fattet av kommunen, herunder reguleringsplan for Euroterminalen, som skal knytte sammen samferdselselementene veg, jernbane, ferje, buss, og taxi (i tillegg til å romme kontorer og forretninger). Kristiansand Mekaniske Verksted er nedlagt og dokka er kun sporadisk i bruk. Ferjetrafikken er økende og en har bestemt at ferjeanløpene skal skje i sentrum. Statens vegvesen arrangerer et medvirkningsseminar på slutten av sommeren, med en bredt sammensatt deltakerliste. Temaet for seminaret er Europaveg Vest-Agder. På høsten arrangeres det så oppstartseminar for E39 Gartnerløkka-Rosseland (senere Kleppland), også her er det bred deltakelse. Seminaret ble holdt før det konkrete arbeidet med melding om

³ Beskrivelsen bygger på notat og samtaler med vegvesenets prosjektleder for E39 utbyggingen, Stig Berg-Thomassen

konsekvensutredning (KU) ble igangsatt. Hensikten var å gi rom for kreativ tenking omkring framtidens E39 og dens beliggenhet. I tillegg var det et mål å skape forståelse for behovet for ny E39 og nye planer. Etter seminaret ble meldingsarbeidet igangsatt. Meldingsfasen ble organisert med to grupper: En samordningsgruppe med representanter fra politisk og administrativ ledelse i kommunen og prosjektledelsen. En prosjektgruppe med representanter fra kommuner, fylkesmann, fylkeskommune, konsulent og prosjektledelsen.

2002-04: Melding om KU lå ute til høring med høringsfrist 22/5-02. Det kom få merknader til utredningsprogrammet. Programmet ble fastsatt av vegdirektoratet 16/12-02 med noen få tilleggsformuleringer. Kommunedelplanarbeidet ble igangsatt for fullt høsten 2002. det inngås kontrakt med Scandiaconsult i Drammen som hovedkonsulent. Både prosjektgruppa og samordningsgruppa fortsetter sin møteaktivitet gjennom planarbeidet. Det gjennomføres en rekke åpne orienteringsmøter i kommunene på ulike stadier av planarbeidet. Prosjektleder deltar på velforeningsmøter, partigruppemøter, formannskapsmøter, bystyremøter, møter med næringslivet osv. Arbeidet med KU sluttføres høsten 2003. Statens vegvesen legger ut KU og de respektive kommunene legger ut kommunedelplanene. Høringsfristen ble satt til februar 2004 og i mai 2004 ble KU godkjent av ansvarlig myndighet. Fylkestinget i Vest-Agder behandler E39-saken i april 2004. utredningsplikten vurderes som oppfylt og KU+ kommunedelplanene vurderes som et meget godt grunnlag for valg av alternativ for E39 (der høybroalternativet ble foretrukket).

Umiddelbart etter at KU er godkjent kommer det fra prosjektledelsen opp en ide om å kombinere sentrale elementer fra to alternativer og dermed skape et nytt alternativ. Det aktuelle alternativet er et nytt lavbroalternativ som kombinerer elementer fra opprinnelig lavbroalternativ vest for jernbanen med høybroalternativets bruk av eksisterende vegsystem ved Gartnerløkka. Vegdirektoratet kontaktes og saken avklares raskt. Det konkluderes med at det ikke er behov for en tilleggshøring, da alle konsekvensene er kjent.

Sommeren og høsten 2004 øker mediefokuset dramatisk. Det dannes en egen tunnelaksjonsgruppe. Fædrelandsvennen velger raskt side med tunnelaksjonen i kampen for tunnel. Innspill og merknader til det foreliggende planarbeidet gjør at Statens vegvesen gjør noen ”dypdykk” i blant annet de trafikale sider ved alternativene. Dette resulterer i forbedringer av det store krysset i Kolsdalen og et nytt halvt kryss i fjell i Duekniben for broalternativene. Dette krysset knytter også til seg den nye containerhavnsforbindelsen. Videre viser det seg mulig å utvide og beholde nåværende tunnel på Vesterveien på Duekniben, også ved høybroalternativet. Dermed kan antall felt inn mot byen rundt Duekniben reduseres til to. Dette har en klar landskapsmessig betydning. Alternativene blir med dette trafikalt mer likeverdige. Kostnadsbildet endres. Det nye lavbroalternativet viser seg å være bra, men vurderes likevel ikke som best. Tunnelalternativet framstår etter vegvesenets syn som stadig mindre fordelaktig.

På grunn av utførte planendringer vurderes det som riktig å utarbeide en egen suppleringsrapport for strekningen Garterløkka-Hannevikdalen og legge denne ut til høring. Kommunen gjør dette. Statens vegvesen gis anledning til å kommentere

uttalelsene som kommer inn. Tunnelaksjonen driver aktivt lobbyarbeid og leverer omfattende uttalelser.

Kristiansand kommune har lenge signalisert at de ønsker tunnel. Statens vegvesen mener høybro er det beste alternativet. Kommunen ser derfor et behov for å knytte til seg noen utenforstående og håndplukkede fagpersoner til å vurdere saken på nytt. Det avholdes to møter hvor Statens vegvesen, (de tre) fagpersonene og kommunens administrasjon deltar. En av de tre fagpersonene er prinsipielt uenig i de metoder som ble benyttet i KU-sammenheng: Det er etter hans mening ikke en tilstrekkelig bred argumentasjon i sluttkapitlet av KU til å forstå de konklusjoner som tiltakshaver trekker. En av de andre innleide fagpersonene finner heller ikke breddedokumentasjon i dokumentene for hvordan trafikkmodeller og analyse er utført. Fra vegvesenets side blir denne kritikken for så vidt vurdert som berettiget. Imidlertid er det et ønske fra vegvesenets side for å gjøre dokumentet mest mulig lesbart og lett tilgjengelig for alle. Hensynet til lesbarhet har ført til at argumentasjon og breddedokumentasjon er kuttet ned.

Fylkestinget behandlet høsten 2004 suppleringsrapporten for den aktuelle strekningen. Resultatet ble nok en gang et overveldende flertall for høybroalternativet. Etter å ha vurdert helheten i saken, varslet regionvegsjefen innsigelse til tunnelalternativet, da kostnaden ved et slikt alternativ, etter vegvesenets syn, ikke sto i forhold til samfunnsnytt.

I februar 2005 sluttbehandlet Kristiansand bystyre saken, og tunnelalternativet ble vedtatt med klart flertall. Statens vegvesen fremmet innsigelse og det ble avholdt mekling i saken i mai 2005, uten at man kom til enighet. Saken ble deretter oversendt Miljøverndepartementet (Md) som en innsigelsesak. Departementet avgjorde saken i juli 2006. Etter en samlet vurdering kom Md til at Kristiansand kommunens vedtak kunne godkjennes.

Departementets avgjørelse innebærer altså at tunnelalternativet skal legges til grunn for utbyggingen av E39. Samtidig forutsatte Md at merkostnadene ved tunnelalternativet skal dekkes uten statlig medfinansiering og uten at dette får konsekvenser for øvrige tiltak i samferdselspakken for Kristiansandregionen. Videre la departementet til grunn at lokale myndigheter og Statens vegvesen i samarbeid skal utarbeide en finansieringsplan for merkostnadene og det forutsettes at finansieringsplanen får tilslutning fra Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner.

5.2 Riksveg 456: Vågsbygdvegen, Prosjekthistorikk⁴:

2001: Kommunedelplan for sentrale Vågsbygd blir vedtatt. I kommunedelplanen er også ny trase for rv 456 Vågsbygdveien frem til Kjosbukta inntegnet. Veglinjen blir valgt på bakgrunn av en relativt enkel vegutredning som ble utført i forbindelse med kommunedelplanarbeidet. Denne planen viste en firefelts veg frem til Fiskåkrysset og en to-felts veg videre.

⁴ Beskrivelsen bygger på notat og samtaler med vegvesenets prosjektleder for Vågsbygdvegen, Asbjørn Heieraas.

2002-2003: Etter påtrykk fra private grunneiere og investorer/utbyggere samt Kristiansand kommune ble det igangsatt reguleringsplanarbeid for strekningen Fiskådalen – Auglandsbukta. Cirka en kilometer av totalt 2,3. I forbindelse med oppstarten av dette planarbeidet ble det internt i Vegvesenet vedtatt at ut fra økte trafikk tall samt nye krav til trafikksikkerhet var det riktig å regulere for firefelts veg og ikke tofelts veg. Statens vegvesen foreslo å regulere denne firefelts vegen i traséen vedtatt i kommunedelplanen (som viste to felt). Dette var kommunen ikke enig i uten grundigere dokumentasjon. Kommunen påpekte at dersom det var nødvendig med firefelt ville de nødvendigvis ikke ha alle fire feltene langs samme veg. I stedet burde en vurdere å dele trafikken på to traséer/veger.

I møte mellom Statens vegvesen og administrasjon i Kristiansand kommune ble det enighet om at Statens vegvesen skulle utrede det kostnadmessige med de to hovedalternativene:

Alternativ 1. Firefelts veg langs den vedtatte kommunedelplanlinjen

Alternativ 2. Tofelts veg langs kommunedelplanlinjen og ny tofelts tunnel på hele strekningen fra Fiskådalen til Langenesvegen.

Utredningen ble utført og resulterte i at vegvesenet anbefalte Alternativ.1 og ba om aksept på at planleggingen fortsatte etter dette prinsippet. Da dette ble allment kjent gjennom media ble det relativt stor oppstandelse: Det ble også stiftet en organisasjon kalt Bevar Buktene for bevaring av miljøet både i Kjosbukta og Auglandsbukta. Bevar Buktene var ikke mot en ny Vågsbygdvei, men for at den nye vegen skal gå utenom buktene. Flere lokalpolitikere støttet aksjonen. En del folkevalgte mente dessuten at firefelts vei ikke var nødvendig. Anbefalingen til Statens vegvesen skulle opp i byutviklingstyret i mars 2003. Ut fra de store protestene som kom både fra enkeltperson og lokalpolitikere valgte byplansjefen og trekke saken fra byutviklingstyret, da dette kunne medført flere ”kreative forslag” med vedtak som ikke ville være hensiktsmessige.

I møte mellom Kristiansand kommune og Statens vegvesen kom det til full enighet om at saken må ha en grundigere bearbeiding før den ble lagt fram for politisk behandling. Vegvesen og kommune var enige i at utvidelse fra to til fire felt gjennom Vågsbygd ville være en såpass stor endring av rammebetingelsene, at andre trasé-alternativ kunne være bedre enn den vedtatte (i kommunedelplanen).

2004: Statens vegvesen og Kristiansand kommune ble høsten 2004 enige om å starte opp planarbeid med målsetting å revidere vegløsningen i kommunedelplanen for sentrale Vågsbygd. Statens vegvesen og Kristiansand kommune besluttet at videre planlegging skulle behandles som en separat kommunedelplan og innpasses i vedtatte arealplan.

2005: For å gi en bredere bakgrunn for søk etter alternative vegtraséer, ble det utarbeidet verdi- og sårbarhetsanalyser for følgende miljø- og ressurstema (ikke-prissatte fagtema): Nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø, kulturminner og kulturmiljø, landskapsbilde og lokalt utbyggingsmønster

Hensikten med analysene var å gi oversikt over verdi og sårbarhet innenfor planområdet som grunnlag for å finne mulige korridorer. Det ble senere utarbeidet en silingsrapport som oppsummerte alternativsøket (30 veglinjer), og presenterte de

konklusjoner som da forelå. Silingsrapporten hadde som formål å synliggjøre alle vegkorridorer som ble vurdert i alternativsøket. Rapporten redegjorde for hvilke alternativ som ble anbefalet silt ut og hvilke som anbefales videreført til konsekvensutredning og kommunedelplan.

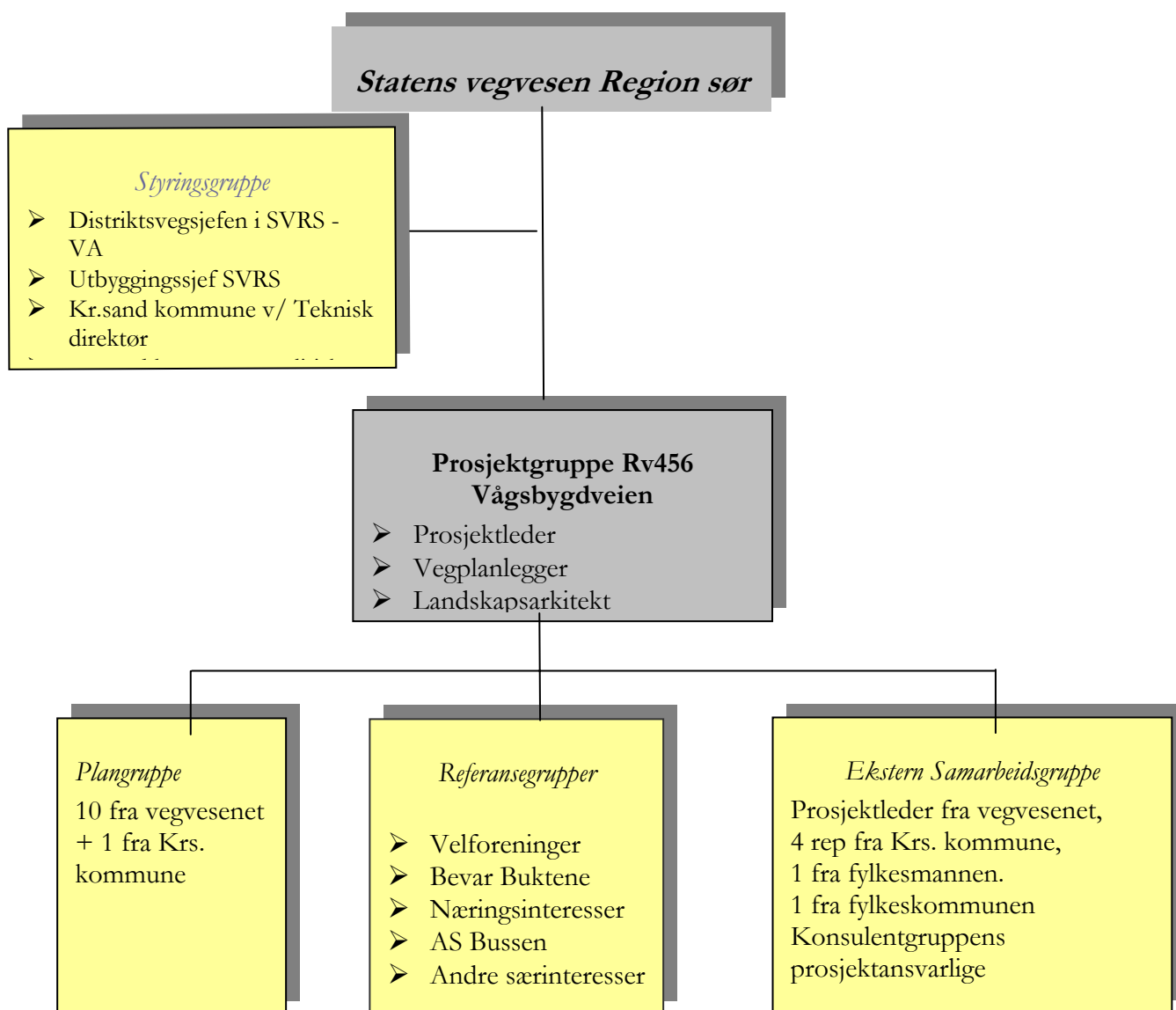
Traseer som kunne løse målsettingene ved prosjektet ble foreslått som vegkorridorer. Vurderingene ble utført med det detaljeringsnivået som var nødvendig for å kunne gjøre et valg av alternativ som skulle videreføres. Rapporten er innledningen til selve konsekvensutredningen/kommunedelplanen. Rapporten ble laget med sikte på at plan- og fagmyndigheter, interesseorganisasjoner og offentligheten skulle ha anledning til å få innsikt i de vurderinger som ble gjort i forbindelse med alternativsøket. Det var samarbeid med Kristiansand kommune samt øvrige myndigheter under utarbeidelse av rapporten. Silingsrapporten lå til grunn for "Forslag til Planprogram" som ble oversendt kommunen til formell behandling november 2005.

Prosjektgruppen foreslo å gå videre med fem alternativ. Forslag til planprogram presenterte disse fem samt program for hva som burde konsekvensutredes. Det ble utarbeidet egen informasjonsplan for prosjektet i august 2005. Hensikten med informasjonsplanen var å kartlegge behov for informasjonsflyt og synliggjøre tiltak mot interne og eksterne målgrupper. Det ble avholdt åpne møter og møter med velforeninger med flere både i forbindelse med høringen av planprogrammet og senere ved utarbeidelsen av kommunedelplanen.

Følgende informasjonsprinsipper lå til grunn for planleggingen: Informasjonen skulle være forståelig, vegvesenets representanter skal være tilgjengelige, det skulle være åpenhet og respekt for reaksjoner, det skulle gis informasjon til ulike målgrupper etter behov, publikum skulle få et entydig budskap

For å kunne gjennomføre en god kommunedelplanprosess og til slutt ende opp med en endelig anbefaling av et alternativ ble det også vurdert som nødvendig med jevnlig møter med politiske organer i kommunen. I det åpne møtet i forbindelse med forslaget til planprogram samt i de innkomne merknadene til planprogrammet kom det frem sterke ønsker om å også konsekvensutrede ytterligere to alternativ. Disse alternativene var av Vegvesenet foreslått forkastet i silingsrapporten, spesielt på grunn av lite avlastning av eksisterende riksveg, økt trafikkbelastning og endret trafikkbilde i Voiebyen, samt få fordeler i forhold til to andre alternativ som endte ved Kjosbukta. Velforeningene argumenterte sterkt for at de ønsket disse alternativene tatt med i konsekvensutredningen. I og med det sterke lokale ønsket om at disse alternativene også skulle utredes motsatte Vegvesenet seg ikke dette dersom kommunen ønsket det og anbefalte at også disse ble tatt med videre.

Figur 5.1 Organiserings av prosjektet knyttet til Riksveg 456, Vågsbygdvegen⁵



⁵ En nærmere beskrivelse av de enkelte gruppene i prosjektet er gitt i Vedlegg 3

2006: Planprogrammet ble fastsatt av kommune februar 2006. Konsekvensutredning ble utført våren 2006 og Vegvesenets konsekvensutredning med forslag til kommunedelplan ble lagt frem august 2006. Vegvesenet la frem forslag om det alternativ som burde velges. Åpne møter ble avholdt og politikerne ble informert. Få merknader ble mottatt. Velforeningene støttet vegvesenets forslag.

2007: Konsekvensutredningens alternativ, som vegvesenet hadde foreslått, ble enstemmig vedtatt av bystyret januar 2007. Melding om oppstart for regulering av første delparsell ble annonsert mars 2007. Forslag til reguleringsplan ble oversendt kommunen juni 2007, åpent møte ble avholdt. Planen ble enstemmig vedtatt av bystyret september 2007.

5.3 Drøfting av de to prosjektene

I tabellen nedenfor har vi forsøkt å oppsummere utviklingen i de to prosjektene. I begge prosjektene kan det sies å ha vært en samarbeidsfase til å begynne med: Her samarbeidet vegvesenet relativt uproblematisk med kommunen og andre aktører. Samarbeidet skjedde i tråd med de anbefalinger som er gitt i vegvesenets egne håndbøker. Deretter kom begge prosjektene inn i en fase med folkelig mobilisering. I begge tilfeller protesterer ”grasrota” – etter hvert med støtte fra politikerne – mot det forslag til vegtrasé som ble lansert. I E39-saken klarte man – som nevnt - ikke å få til en lokal enighet. Det blir fremmet innsigelse og saken måtte avgjøres av Miljøverndepartementet. Behandlingen i departementet tok lang tid, og var tydeligvis komplisert også for Md.

I Riksveg 456-prosjektet, valgte man å starte prosessen på nytt og klarte etter hvert å komme fram til en løsning som både vegvesen og kommune kan stille seg bak.

De to vegprosjektene har åpenbare forskjeller. Som vi allerede har pekt på, er E39 en stamveg og utbyggingen her berørte områder helt i sentrum av Kristiansand. Riksveg 456 er også enklere enn E39 vegteknisk. På Riksveg 456 har en ikke kryssproblematikk i tunnel. I tillegg er tunnelene kortere.

Tabell 5.1 Noen hovedpunkter i utviklingen i E39 og Riksveg 456-prosjektene

	E39	Riksveg 456
Samarbeidsfase	2001-04: Planarbeidet for den aktuelle strekningen. Statens vegvesen i nært samarbeid med kommunen og andre aktører. Organisering i tråd med Håndbok 054. Vegløsningene endres over tid, men det er enighet om endringene.	2001-03: Dialog mellom Statens vegvesen og kommunen om løsninger. Prosess i tråd med Håndbok 054
”Opprør”: Kommunen mobiliserer for et avvikende alternativ	Medio 2004: Grasrotmobilisering mot forslag, som etter hvert støttes av folkevalgte	2003: Lokale protester, som støttes av politikere, stopper den opprinnelige planprosessen
Videre prosess	2004-05: Vegvesenet fastholder en løsning som avviker fra kommunens (fylkeskommunen støtter vegvesenet). Det reises innsigelse og saken må løses av Miljøverndepartementet (i 2006). Departementet støtter kommunens alternativ.	2004-2007: Vegvesen og kommune blir enig om å starte en ny bredere prosess. Ny plan forslått av vegvesenet, støttes enstemmig av kommunestyret i 2007

”Opprøret” som de to vegprosjektene har til felles er likevel svært interessante. Slike sterke reaksjoner er på ingen måte noe unntak når det gjelder utbygging av veg i by. Minst to viktige spørsmål kan stille på bakgrunn av erfaringene fra disse to prosjektene.

For det første: Kan man unngå få slike ”overraskende” folkelige mobiliseringer langt ute i prosessen?

For det andre: Hvordan skal man håndtere slike folkelige mobiliseringer, når de først har oppstått?

1) Kan en unngå ”overraskende” folkelige mobilisering langt ute i prosessen?

På dette første spørsmålet er det fristende å svare ”nei”. Selv om man gjør alt ”riktig” og inviterer til folkemøter med mer (som bl.a. vegvesenets håndbøker anbefaler), er det ikke sikkert at folk lar seg mobilisere. Det betyr selvsagt ikke at man ikke skal forsøke å invitere til slike møter. Det er imidlertid et stadig tilbakevendende funn i studier om planlegging, at folk flest er vanskelige å mobilisere. Lokalbefolkningen tropper gjerne ikke opp før de helt konkret opplever at saken berører dem direkte. En av de vi intervjuet i dette prosjektet (altså ikke nødvendigvis med til knytning til Kristiansand) sa det slik:

Det er en treghet i folkeopinionen. I en tidlig fase – lenge før alt var fastlåst – arrangerte vi et folkemøte her i kommunen, der spørsmålet om ny veg var temaet. Det ble annonsert i lokalavisa og det bl satt opp plakater rundt om i kommunen, der en varslet om en diskusjon mellom

sentrale politikere med ulikt syn. Det kom 14 mennesker på møtet, og det var inkludert kommunestyrepolitikere. Jeg synes dette viser at veldig mange innbyggere ikke engasjerer seg før noe faktisk og helt konkret skjer. 30 prosent av alle avisleserne her i distriktet leser bare sportssidene. Det sier litt om hvor interessen ligger.

2) Hvordan skal en håndtere folkelig mobilisering?

På dette andre spørsmålet, er svaret avhengig av hvilken rolle man som planlegger ønsker å innta. Tidlig i kapittel 2 lanserte vi en firefeltstabell som pekte på ulike planleggerroller. Som vi antydte her fins det sannsynligvis ikke noe fasitsvar på hva som er en god planlegger. Våre samtaler med de to prosjektlederne i vegvesenet, tyder på at de har valgt litt forskjellige roller. Stig Berg-Thomassen, som var prosjektleder for E39-utbyggingen, syntes å ha et syn som ligger relativt nær den ”klassiske” planleggeren (rute 1 i tabellen i kapittel 2). Han stilte følgende spørsmål:

Hva skal vår rolle i Statens vegvesen være? Skal vi hestehandle? Vi er forvaltere av statens penger. Derfor må vi løfte blikket over den enkelte kommune. Vi må kunne si nei på Statens vegne. Men vi må selvsagt også ta vare på et godt miljø.

Han understreket også at vegvesenet ikke burde drive ”lobbyvirksomhet”. Samtidig bør det understrekes at det i E39-prosjektet også var invitert til bred deltakelse i tråd med de retningslinjer som vegvesenets håndbøker skisserer:

I E39-prosjektet vil jeg si at vi hadde en åpen prosess. I starten gikk vi to skritt tilbake og åpnet for en helt ny diskusjon av vegalternativer. Vi har tatt mange hensyn i planleggingen. Samtidig må vi også være en riktig forvalter av statens penger.

Asbjørn Heieraas, som var vegvesenets prosjektleder for Riksveg 456, synes å ha tatt en litt annen rolle. Når protestene for det opprinnelige forslaget var et faktum, begynte man som nevnt på nytt:

Tegningen av traséer ble svært omfattende. 30 alternativ ble lansert. Så ble det laget en silingsrapport med fem alternativ. Vi hadde ingen hemmeligheter i dette arbeidet. Det ble lagt vekt på informasjon og medvirkning. Media ble i tillegg benyttet på en strategisk måte: En journalist i Fædrelandsvennen ble foret med ferdigstilt materiale, og fikk dette eksklusivt (før andre media). Vårt utgangspunkt var at absolutt alle kommentarer skulle kommenteres seriøst. Ingenting skulle avfeies der og da.

I Riksveg 456-prosessen ble også strategien for hvordan en skulle møte beboere/interessenter på endret underveis. I første fase sto vegvesenets folk på podiet og ble ”buet ut” av folk i salen:

Vi lærte at det ikke burde være *de* og *vi*. I stedet for å satse på et møtelokale der vi sto foran i salen ”mot” de andre, satset vi senere på en setting der vi satt sammen med publikum. Ved neste korsvei gikk vi over til et annet lokale, hvor vi satt i blandende grupper ved småbord.

For Heieraas var det også et viktig poeng at han som prosjektleder ikke satt i et vakuum. Prosjektgruppen (jf. figuren tidligere i kapitlet) hadde kontinuerlig kontakt. Gruppen besto av innleide konsulenter, som styrte andre konsulenter. Denne bruken av konsulenter er en uvanlig modell for vegvesenet:

For meg som prosjektleder var det veldig nyttig å kunne ha en slik prosjektgruppe å støtte meg til, Vi var opptatt av å fokusere bredt (ikke bare på ting som var ”beslutningsrelevante”), benytte media strategisk og møte folk på en god måte.

Gjennom disse prosessene ble altså prosjektet løst i havn med full backing fra kommunen. Samtidig var prosjektet ressurskrevende. En brukte lang tid på det innledende arbeidet; ett år mot to til tre måneder for andre prosjekt. Men dette ga samtidig en god plattform i lokalsamfunnet for det videre arbeidet.

6 Refleksjoner og konklusjoner

6.1 Kommunes rolle i vegsaker – fortsatt under utvikling?

Før den nye bestemmelsen om samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommune og kommunen kom (paragraf 9-4 i plan- og bygningsloven) var det vegvesenet som satt med ansvaret både for finansiering og politikkutvikling. Kommunen var en relativt passiv aktør, selv om den selvsagt var høringsinstans og kunne uttale seg om de forlag vegvesenet fremmet. I forhold til den firefeltstabellen som er satt opp nedenfor, kan en si at Statens vegvesen var i rute 1: de var ansvarlig både for finansiering og beslutning. Kommunene rolle mer lik den som er beskrevet i rute 4. De var i stor grad en tilskuer, som i stor grad måtte ta beslutninger knyttet til vei, til orientering.

Fra 1994, da de nye bestemmelsene i PBL trådte i kraft, ble disse rollene endret. Kommunen fikk nå ansvaret for å treffe de formelle beslutningene i vegsaker, mens ansvaret for finansieringen – i hvert fall når det gjelder store stamvegprosjekter – i prinsippet ikke er kommunens ansvar.

Tabell 6.1 *Beslutning og finansiering: ulike roller*

	<i>Ansvarlig for beslutninger</i>	<i>Ikke ansvarlig for beslutninger</i>
<i>Ansvarlig for finansiering</i>	<i>1. Avveiiingsrolle: Balanse mellom ønsker og realiteter</i>	<i>2. "Onkel Skrue-rolle": Sterket fokus på budsjetterammer, men ikke på de beste løsninger</i>
<i>Ikke ansvarlig for finansiering</i>	<i>3. "Ønskeliste-rolle": Bare det beste er godt nok, når en selv ikke skal betale</i>	<i>4. Tilskuer-rolle: Relativ passiv fordi andre treffer beslutningene</i>

Ideelt sett bør dette løses ved et nært samarbeid mellom Statens vegvesen og kommunen, med andre ord at begge instanser plasserer seg i en avveiiingsrolle, som beskrevet i rute 1 i tabellen. I noen tilfeller skjer dette, men i andre tilfeller synes det som om vegvesenet og kommunen velger hver sin rolle. Vegvesenet blir opptatt av finansiering og budsjetterammer, jf. rute 2 i tabellen. Kommunen på sin side fokuser på den "beste" (og dyreste) løsningen, jf. rute 3 i tabellen. Dermed oppstår det en vanskelig konfliktsituasjon mellom de to partene.

Statens vegvesens ”svar” på denne utfordringen har vært å opprette grupper på tre nivåer (jf. beskrivelsene i vegvesenets egne håndbøker): En gruppe der kommunens ledende politikere involveres, en gruppe der kommunens administrasjon koples inn i arbeidet, samt en intern gruppe i vegvesenet. Våre intervju tyder på at det *kan* være problematiske sider ved en slik organisering:

- Uttalelser vi har fått, tyder på at en del politikere oppfatter samordningsgruppen som et informasjonsorgan. De mottar informasjon og tar så den videre politiske debatten med seg til andre rent kommunale organ. Dermed får man ikke den reelle dialogen i styringsgruppen som en kanskje hadde håpet på
- Flere fra kommunalt hold oppfatter den administrative gruppen som stor og tungrodd, dermed kan den direkte dialogen mellom planansvarlige i kommune og vegvesen i realiteten bli svært begrenset

Dette betyr ikke at Statens vegvesens oppskrift for samarbeid er ”dømt” til å gå galt, men den kan bli sårbar hvis det oppstår konflikter underveis i prosessen: det kan bli lett for kommunen å henfalle til en ”ønskeliste-rolle” (jf tabellen overfor).

6.2 Konklusjon: Behov for et enda sterkere prosessfokus

Vi vil spesielt framheve tre punkter i vår konklusjon:

1. Ansvarliggjøring av kommunen

En ansvarliggjøring av kommunen kan sannsynligvis bare skje gjennom at den trekkes aktivt med i de prosesser Statens vegvesen setter i gang. Selv en slik aktiv involvering er ingen garanti mot ”opprør” underveis i prosessen (jf. også kapittel 5). I dagens system der kommunenes selvstyre står sterkt - også innenfor spørsmål om vegutbygging – er den eneste fornuftige løsningen for vegvesenet å være åpne for de motforstillinger som fremmes gjennom disse prosessene.

2. Rolleforståelse

Å være åpen for motforstillinger er ikke alltid like lett. Dette krever en *rolleforståelse* fra vegvesenets planleggere som i stor grad legger vekt på prosess. Og i tillegg forventes det altså at de skal ha en høy faglig kompetanse. Dette kan framstå som et ideal som det kan være svært vanskelig å få til i praksis (jf. også vår drøfting planleggerrollen innledningsvis i kapittel 2).

3. Planlegging, ikke alene men i team

Et svar på de store utfordringen planleggerne i vegvesenet står over for, kan være en sterk satsing på en liten tett samarbeidende prosjektgruppe: Gjennom en slik gruppe kan en faglig supplere hverandre og støtte hverandre i kritiske faser i prosjektprosessen.

Litteratur

- Avinor, Jernbaneverket. Kystverket, Statens vegvesen (2003): Nasjonal transportplan 2006-2015. Storbyomtale – Kristiansand. SV. Region sør. Strategistaben. Arendal.
- Bowitz, E. A. & I. Pettersen (2005): *Nye drivkrefter og aktører i byutviklingen i Oslo i* Vatne. E. (red) Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping. SAP. Oslo.
- Burheim, K. S.(2007): Medvirkning og berørte i vegplanleggingen – Deltakelse og resultat i forsøket på gjennomføringen av delprosjekter i vegpakke Drammen og Tønsberg. Masteroppgave. Institutt for landskapsplanlegging. Universitetet for miljø- og biovitenskap. Ås.
- Børrud, E (2005): Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging. Dr. Scientavhandling, Arkitektthøgskolen. Oslo
- Kommunal rapport (2008): Drapstruet etter bompengestridd. (27.02)
- Kommunal rapport (2008): Varsler omkamp om rushtidavgift. (25.03)
- Kristiansand kommune (2005) E39 – kommunedelplan – innsigelse fra vegsjefen – Oversendelse for avgjørelse i Miljøverndepartementet. Brev 24.05.2005.
- Miljøverndepartementet/Samferdselsdepartementet (1994): Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven. T-1057.
- Nyseth, T & H. Bjørnå (2007): *Kampen om byrommet; Kulturminnevern som politikkfelt*, i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr 4/07, ss 396-415
- Statens vegvesen (2000): Håndbok 054. Oversiktsplanlegging etter plan- og bygningsloven..
- Statens vegvesen (2001): Håndbok 229. Kreativitet i veg- og transportplanleggingen
- Statens vegvesen (2001): Tilfartsveg vest/ Tilfartsveg Konnerud. Konsekvensutredning med forslag til kommunedelplan. SV. Buskerud. Drammen
- Statens vegvesen (2002): E39. Gartnerløkka - Rosseland. Melding om konsekvensutredning. SV/Vest-Agder. Kristiansand

-
- Statens vegvesen (2003): E39. Gartnerløkka – Kleppland. Konsekvensutredning. SV/Region sør. Arendal
- Statens vegvesen (2003): Håndbok 151. Styring av utbyggingsprosjekter. Kvalitetsplaner for planlegging og gjennomføring
- Statens vegvesen (2004): Tønsbergpakken fase 2. Konsekvensutredning.. SV. Region sør. Arendal.
- Statens vegvesen (2005): Rv. 456 Vågsbygdveien. Silingsrapport. SV. Region sør. Kristiansand
- Statens vegvesen (2005): Rv. 456 Vågsbygdveien. Forslag til planprogram. SV. Region sør. Arendal
- Statens vegvesen (2006) Rv. 456 Vågsbygdveien. Konsekvensutredning med forslag til kommuneplan. Rapport. SV. Utbyggingsavdelingen. Region sør. Kristiansand.
- Statens vegvesen (2006) Rv. 456 Vågsbygdveien. Konsekvensutredning. Kortversjon. SV. Utbyggingsavdelingen. Region sør. Arendal.
- Statens vegvesen (2007):Rv. 456 Hannevika-Lumberkrysset. Reguleringsplan, Plan nr 1134. Planbeskrivelse. SV. Region sør. Utbyggingsavdelingen. Kristiansand
- Statens vegvesen (2007): Samferdselspakke for Kristiansandsregionen. Bompengeutredning. SV. Strategistaben. Region sør. Arendal
- Statens vegvesen (2007): Prosjektplan. Bystrategi Region sør. SV. Prosjekt Bystrategi Region sør.
- Statens vegvesen (2007): Bystrategi Region sør. Areal og transport i byområder. Rapport fra Langesundkonferansen 11-12.juni 2007. SV. Prosjekt Bystrategi Region sør.
- Statens vegvesen (2007): Bystrategi Region sør. Areal og transport i byområder. Arendalskonferansen 15-16.oktober 2007. SV. Prosjekt Bystrategi Region sør.

Vedlegg 1

Intervjuguide for intervju med aktører i kommune og fylkeskommune

Introduksjon:

Intervjuene skal primært bidra til å beskrive og vurdere samarbeidet mellom Statens vegvesen (SV) og kommunen – i tillegg til samarbeidet mellom SV og andre offentlige aktører – samt medvirkning fra lokalbefolkning, organisasjoner m.v. i de aktuelle planprosessene.

I Utgangspunkt/innledende spørsmål:

- 1) Hvordan vil du generelt sett karakterisere Statens vegvesens (SV) rolle i plansaker knyttet til areal – og transport?
- 2) og hvorfor vil du karakterisere SV på denne måten?
- 3) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – som etter ditt syn preger utbygging av veisystemer?

II Vei i planlegging i Kristiansand

- 4) Hva vil du si er hovedutfordringene når det gjelder planlegging av areal og transport i Kristiansandsregionen?
- 5) Kristiansands "historie" mht. vei. Er det noe spesielt som her bør framheves?
- 6) Er det noen aktører som har markert seg særskilt i Kristiansandregionen?
- 7) Hvordan har **du** deltatt i arbeidet/prosessene rundt veiplanleggingen i Kristiansand (f.eks. før/under/etter kommunedelsplanprosessen)?

III. Mer spesifikt om E39 og Rv 456

- 8) Hvordan har **du** deltatt i arbeidet/prosessene rundt disse to veiprojektene - E39 og Rv 456 - (f.eks. før/under/etter kommunedelsplanprosessen)?

Før oppstart av kommunedelplanprosessene

- 9) Hvordan oppfattet du dialogen/samarbeidet mellom SV, politikere og kommuneplanleggere i en tidlig fase av prosjektene (før vedtak var gjort)?
- 10) Hvordan vil du si at trafikkproblemene i Kristiansand ble presentert før disse vedtakene (stikkord; trafiksikkerhet, kollektivtransport, sykkel/gangvei, fokus på kø)?
- 11) Hvordan ble innbyggeren informert om prosjektet i en tidlig fase av prosessen?
- 12) Hvilke utredninger, planer og vedtak lå til grunn for kommunedelplanene?
- 13) Hvordan var samarbeidet mellom SV og kommunen og andre regionale aktører i denne fasen?

Kommunedelplanprosessene

- 14). Hvordan var kommunedelplanprosessene organisert?
- 15). Hvordan var samarbeidet mellom SV og kommunen og andre regionale aktører i denne fasen?
- 16). Hvordan var lokalbefolkning, organisasjoner m.v. involvert

Etter kommunedelplanprosessene

- 17) Hvordan føler du at kommunedelplanene har blitt fulgt opp?
- 18) Når du ser status til arbeidet i dag; er det noe i prosessen du mener burde vært gjort anderledes?

Vedlegg 2

Intervjuede personer:

Fra kommuner/fylkeskommuner:

Anne Gro Ahnstrøm, fagansvarlig for samferdsel, Vestfold fylkeskommune

Ragnar Evensen, teknisk direktør, Kristiansand kommune

Frode Graff, overingeniør, byplan Drammen kommune

Svend Bergan Grane, fagleder kommuneutvikling i Tønsberg kommune (tidligere kommuneplanlegger i Nøtterøy kommune)

Inger Skeie Hansen, kommunestyrerepresentant (siden 1995) i Kristiansand kommune

Øystein Holvik, miljøvernenheten/teknisk etat, Kristiansand kommune

Bjørn Kåre Sevik, varaordfører, tidligere ordfører (i perioden 2003-2007) i Nøtterøy kommune

Leif Storsve, samferdselssjef, Vest-Agder fylkeskommune

Bjarne Ugland, tidligere kommunestyrerepresentant og varaordfører i Kristiansand kommune, samt tidligere fylkestingsrepresentant for Vest-Agder

Fra Statens vegvesen:

Stig Berg-Thomassen, prosjektleder/sjefsingeniør, Region sør/Kristiansand

Asbjørn Heieraas, prosjektleder/sjefsingeniør, Region sør/Kristiansand

Vedlegg 3

Organiseringen av prosjekt kommunedelplan – Riksveg 456 Vågsbygdvegen

Som det framgår av figuren i kapittel 4 var prosjektet organisert med en prosjektgruppe, styringsgruppe, plangruppe, referansegruppe og en samarbeidsgruppe.

Kort om de enkelte gruppene:

Prosjektgruppen ”Prosjekt 456 Vågsbygdvegen”: Det overordnede målet med prosjektgruppen er at de ulike fagområder representert ved prosjektmedarbeidere kommer med innspill i prosjektet til rett tid og med kvalitet i forhold til gitte målsettinger, og at dette samordnes til en helhetlig løsning gjennom prosjektgruppen. Prosjektgruppen besto av fire personer. I tillegg til prosjektleder, besto den av en person fra Kristiansand kommune, en innleid vegplanlegger og en innleid landskapsarkitekt. Prosjektgruppemedlemmenes hovedoppgaver var å utforme et detaljert arbeidsopplegg for sitt fagområde, være støttespiller mht planprosess og vegutforming/landskapstilpasning, komme med løpende innspill og ideer vedrørende fag, arbeidsmetodikk etc. I tillegg skulle den styre konsulenter/underkonsulenter innen eget fagområde etter avtale med prosjektleder, bistå prosjektleder med å påse at oppgaver startes opp og gjennomføres til rett tid. Hente erfaringer fra andre meldinger/utredningsprogram, trekke inn nødvendige faggrupper/avdelinger/seksjoner. Det ble lagt vekt på å lage program for samarbeidsprosessen. Fordele arbeidsoppgaver for hvem som skal skrive hva i meldingen/utredningsprogrammet. Dessuten skulle en sette opp hvilke fagtema som er relevante å lage ”beste alternativer” for og bistå i å utarbeide melding med planprogram, kommunedelplan og konekvensutredning..

Plangruppen var i satt sammen av 10 personer ansatt i vegvesenet. I tillegg satt en person fra Kristiansand kommunes planadministrasjon i gruppen (samme person som satt i prosjektgruppen).

Et medlem fra organisasjonutviklingsseksjonen i vegvesenet var også knyttet opp mot prosjektet. Vedkommende bisto med opplegg for idedugnadsmøter og medvirkningsopplegg.

Ekstern samarbeidsgruppe besto av prosjektleder samt fire personer fra Kristiansand kommune, en person fra fylkeskommunen og en person fra fylkesmannens miljøvernnavdeling. Gruppen skulle gi signaler fra sine fagetater og delta aktivt i utforming og valg som blir gjort i prosjektet. Samarbeidsgruppen var også faglig orientert og skulle sørge for at den enkeltes etats synspunkter kom fram fortløpende.

Referansegruppene besto av velforeninger, Bevar Buktene, næringsinteresser, AS Bussen og eventuelle interesseorganisasjoner (som fortidsminneforening, idrettslag, naturvernforening.)

Hovedoppgavene var å ivareta eventuelle særinteresser og befolkningen generelt.

Styringsgruppen besto av distriktsvegsjefen og utbyggingsstabsleder i vegvesenet, tre politiske representanter fra Kristiansand kommune, samt teknisk direktør i Kristiansand kommune. Styringsgruppen skulle ivareta at overordnede problemstillinger ble avklart og at politiske signaler kunne gis underveis. Gruppen skulle også fungere som informasjonskanal til den politiske ledelse. Styringsgruppen hadde møter halvårlig og evt. etter behov.