

Kjell Harvold
Arne Tesli

Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby - Otta



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby - Otta

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR/Østlandsforskning 2012

Interkommunalt plansamarbeid

NIBR-notat 2008:107

På rett veg. Evaluering av større vegprosjekter i byområder.

NIBR-notat 2007:110

Riksvei 2s betydning for Glåmdalsregionen

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Kjell Harvold
Arne Tesli

Evaluering av planprosess ny E6 Ringebu - Otta

NIBR-rapport 2013:15

Tittel: Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby - Otta

Forfatter: Kjell Harvold og Arne Tesli

NIBR-rapport: 2013:15

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-002-4

Prosjektnummer: O-3087

Prosjektnavn: Evaluering av større utbyggingsprosjekt – «case» E6 Ringeby-Otta»

Oppdragsgiver: Statens vegvesen, oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland med bidrag fra Miljøverndepartementet

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: Målt i forhold til den nye målsetningen om å gjennomføre planprosess for veg på fem år, har arbeidet med ny E6 i Gudbrandsdalen tatt lang tid. Rapporten peker på mulige tiltak for å få til en bedre og raskere planlegging av veg.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2013

Antall sider: 92

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

Denne rapporten oppsummerer ”Evalueringen av større utbyggingsprosjekt – ”Case” E6 Ringeby-Otta”, finansiert av Statens vegvesen, Oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland med bidrag fra Miljøverndepartementet. Prosjektet ble gjennomført i perioden fra mars til oktober 2013.

Evalueringen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), ved Arne Tesli og Kjell Harvold med sistnevnte som prosjektleder.

Prosjektets informasjonskilder har vært dokumenter og intervju. Vi vil takke alle som vi har vært i kontakt med i forbindelse med intervjuene for velvillig hjelp under arbeidet.

Underveis har vi hatt flere møter med referansegruppen for prosjektet, bestående av Kristin Loe Kjelstad og Jon Halvor Midtmageli (begge Oppland fylkeskommune), Runa Bø (Fylkesmannen i Oppland) og Bjørn Hjelmstad (Statens Vegvesen).

Gruppen har gitt svært nyttige innspill i prosjektarbeidet. Vi har også fått tilgang til sentral korrespondanse og plandokument takket være referansegruppen.

Vi vil også takke Bjørn Hjelmstad som har stilt bilder og kart over E6 Ringeby-Otta til disposisjon. Flere av disse er benyttet som illustrasjoner i denne rapporten.

Oslo, desember 2013

Knut Onsager
Forsknings sjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	4
Tabelloversikt.....	5
Sammendrag.....	6
Summary	8
1 Evaluering av utbyggingsprosjektet E6 Ringeby-Otta.....	10
1.1 Ny E6 Ringeby - Otta	10
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Metode.....	12
1.4 Dokumentstudier	13
1.5 Gangen i rapporten.....	14
2 Planlegging av veg	16
2.1 Planlegging av veg – et særlig vanskelig område?.....	16
2.2 Det formelle grunnlaget for veg- og transportplanlegging	17
2.3 Statens vegvesens rolle	20
2.4 Regionalt nivå's rolle i planleggingen	22
2.5 Hva er en realistisk tidsramme for store vegprosjekt?	25
2.6 Kort oppsummering.....	27
3 Kort presentasjon av de fire kommunene	29
3.1 Generelt.....	29
3.2 Ringeby.....	32
3.3 Sør-Fron	33
3.4 Nord-Fron.....	34
3.5 Sel	36
3.6 Kort oppsummering.....	37
4 Planprosessen – overordnede vurderinger	39
4.1 Innledning	39
4.2 Statens vegvesen sett fra kommunene	39

4.3	Kommunenes relasjon til fylkeskommune og fylkesmann	42
4.4	Regionalt planforum.....	43
4.5	Innsigelser	44
4.6	Kort oppsummering.....	52
5	Planleggingen: første overordnede fase.....	54
5.1	Konseptvalgutredning og KS1	54
5.2	Konseptvalgutredning/KS1: Kort oppsummering....	57
6	Arbeidet med delstrekninger.....	58
6.1	Innledning	58
6.2	Planlegging av de enkelte delstrekningene Ringebu sør - Otta	60
6.3	Ringebu sør - Frya.....	62
6.4	Odenrud – Nord-Fron grense.....	66
6.5	Lang planleggingstid?.....	69
6.6	Avsluttende refleksjon: bare delstrekninger – ingen helhet?.....	69
7	Oppsummering.....	72
7.1	Innledning	72
7.2	Bærekraftig planlegging av veg: er det mulig?	73
7.3	Hvordan ansvarliggjøre kommunene?	74
7.4	Regional planforum	76
7.5	Helhet eller «bit for bit» planlegging?.....	77
7.6	Bruk av innsigelser	79
7.7	Finansiering av veg	80
	Litteratur	82
Vedlegg 1	E6 Evaluering - Intervjuguide for intervju med aktører i kommunene Sel, Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu	85
Vedlegg 2	E6 Evaluering - Intervjuguide for intervju med aktører på regionalt nivå, Fylkesmann, fylkeskommune og Statens Vegvesen	88
Vedlegg 3	Gjennomførte intervjuer.....	91

Figuroversikt

Figur 1.1	Vedtatt veglinje, november 2007, for ny E6 Frya – Otta.....	11
Figur 1.2	Planlegging av E6 Ringeby – Otta	15
Figur 2.1	Planprosess i forkant av prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven	19
Figur 2.2	Befaring i terrenget	28
Figur 3.1	Ringeby kommune plassering i Oppland	33
Figur 3.2	Sør-Fron kommunes plassering i Oppland	34
Figur 3.3	Nord-Fron kommune plassering i Oppland	35
Figur 3.4	Sel kommune plassering i Oppland.....	36
Figur 3.5	Dialogkonferanse» i Ringeby.....	38
Figur 4.1	Vedtatt løsning for bru over Lågen og kryss ved Kvam etter reguleringsendring	53
Figur 5.1	Valg av utbyggingstrasé av E6 (”konsept 3). Kartet viser ny trasé fra Ringeby til Bredevangen/Otta.....	56
Figur 6.1	Reguleringsplaner og kommunedelplaner for ny E6 Ringeby sør – Otta	59
Figur 6.2	Beskrivelse av planprosessen.....	60
Figur 6.3	Kommunedelplan E6 Ringeby sør – Frya. Alternative veglinjer.....	64
Figur 6.4	Den valgte løsning for ny E6 mellom Bredevangen og Solhjem i Sel.....	71

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Planleggings- og forberedelsestid for veg- og jernbaneprosjekt (i år).....	26
Tabell 3.1	Befolkningsutvikling 2003-2013	30
Tabell 3.2	Prognose for befolkningsutvikling til 2040	30
Tabell 3.3	Prosent pendlere av yrkesaktive bosatt i kommunene, 2000 og 2011	31
Tabell 3.4	Tabell: Sysselsatte fordelt på næring (2012)	32
Tabell 3.5	Planstatus i de fire kommunene.....	37
Tabell 4.1	Ny E6: Innsigelser til Ringebu kommune	47
Tabell 4.2	Ny E6: Innsigelser til Sør-Fron kommune.....	47
Tabell 4.3	Ny E6: Innsigelser til Nord-Fron kommune	48
Tabell 4.4	Ny E6: Innsigelser til Sel kommune.....	48
Tabell 4.5	Instanser som har gitt innsigelser til kommunene i forbindelse med E6-utbyggingen.....	49
Tabell 6.1	Planstrekninger for ny E6 Ringebu-Otta.....	62
Tabell 7.1	Beslutning og finansiering; ulike roller.....	81

Sammendrag

Kjell Harvold og Arne Tesli:

Evaluering av planprosess ny E6 Ringeby-Otta

NIBR-rapport 2013:15

I Nasjonal transportplan fra april 2013 slo Regjeringen Stoltenberg fast at det bør være en målsetning å redusere den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekt fra 10 til fem år. Evalueringen av planprosessen av ny E6 Ringeby – Otta, viser at det er store utfordringer knyttet til en slik målsetning.

For E6 i Gudbrandsdalen tok det drøyt 10 år fra prosjektet startet til det er klart for utbygging av andre etappe. Hvis en regner tiden til start på første utbyggingsetappe, blir tidsspennet noe mindre - sju år – men fortsatt betydelig mer enn den nye målsetningen om fem år.

En reduksjon av planleggingstid ned til fem år, vil etter vårt syn kreve betydelige endringer i dagens planleggingsmodeller. I rapporten peker vi på noen mulige løsninger for å få til en bedre og raskere planlegging av veg. Noen av de tiltakene vi peker på er:

- At prosessen med KVV/KS1 bør forenkles og at de økonomiske rammene for å kreve slike utredninger bør heves
- At det bør kreves et mer forpliktende samarbeid fra kommunens side i relasjonen til Statens vegvesen
- At Regional planforum bør benyttes på en mer fleksibel måte, enn det en ofte ser i dag
- At statlig plan bør benyttes mer aktivt i planleggingen av store vegprosjekt
- At det bør settes i verk tiltak for å redusere antall innsigelser. Dette kan bl.a. gjøres ved å vekke viktige hensyn i en tidlig fase av planprosessen. Det bør legges

- opp til en uformell høring hos regionale myndigheter når konsekvensutredningen er ferdigstilt
- At både kommune og Statens vegvesen bør komme inn i en avveiningsrolle, når det gjelder finansieringsspørsmål knyttet til veg

Summary

Kjell Harvold and Arne Tesli

**Evaluation of the planning process of new main road (E6)
Ringebu-Otta**

NIBR Report 2013:15

In April 2013 the Norwegian Coalition Government headed by the Labour Party (Regjeringen Stoltenberg) presented the National Transport Plan 2014-2023. Here the government argued that one goal should be to reduce the total time used for planning of large transport project from ten to five years. Our evaluation of the planning process of the new highway E6 Ringebu – Otta demonstrates that there are considerable challenges linked to this objective.

In this report we examine the planning of this project. It started in 2006, and the construction of the first stage of road was initiated in 2013.

Relative to the new objective of carrying out the whole planning process within a period of five years, the time spent for planning of the new E6 in Gudbrandsdalen has been excessive. If the start of the planning is calculated from 2006, it will be more than ten years from the inception of the project to the initiation of Stage Two. If we look at the time from the inception to the start of the construction of Stage I (2013), the time used for planning is seven years. That is, below what has been considered normal time for this kind of transport projects in Norway, but still considerably in excess of the new objective of five years planning time.

In our opinion, a reduction of the time used for planning of this kind of transport projects down to five years, will require considerable changes in current planning models and procedures.

Below we raise certain key challenges and questions, and point at potential recommendations in order to have better and less time-consuming planning of roads and highways. Some of the suggestions are:

- The process of strategic assessments for this kind of large projects (In Norwegian: Konseptvalgutredninger (KVU), and the associated quality control (KS1)) should be re-examined. The economic threshold for requiring KVU for this kind of projects can perhaps also be increased.
- The involved municipalities should be required to demonstrate more committed cooperation with the Norwegian Public Road Administration (SVV) in the planning and development of this kind of major highway projects.
- The regionally established forum (Regionalt Planforum) for exchange of plan status, progress, experiences, etc. should be stimulated to function in a more flexible way, than what is currently often the case.
- The central authorities should apply the central government's planning provisions (statlig plan) more actively in the planning of large highway projects of this kind.
- Measures should be introduced to reduce the number of objections (innsigelser) from various authorities. One may potentially achieve this by giving weight to issues or matters of specific importance and concern at an early stage of the planning process. The regional authorities could also organize informal consultation meetings to discuss the impact assessment (konsekvensutredningen) when that has been prepared or finalized.

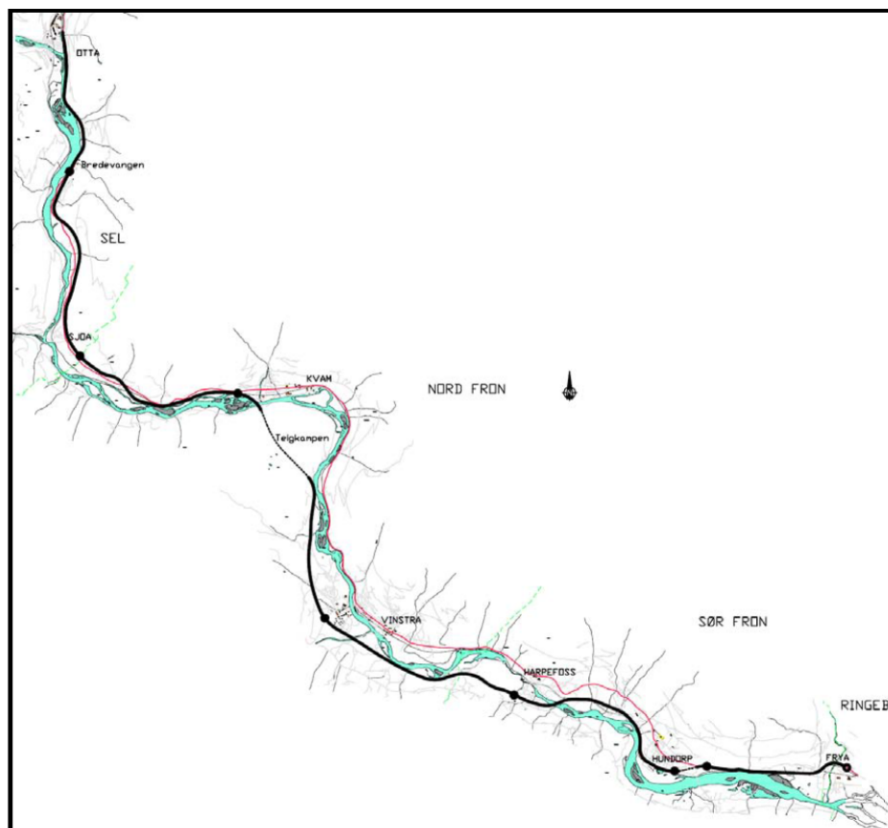
1 Evaluering av utbyggingsprosjektet E6 Ringebru-Otta

1.1 Ny E6 Ringebru - Otta

Diskusjonen om ny veg gjennom Gudbrandsdalen fra Ringebru til Otta har røtter langt tilbake i tid. Allerede på slutten av 1960-tallet ble dette drøftet. I 1973 godkjente Vegdirektoratet hovedplan for ny E6 Ringebru sør – Otta. Trasévalget har senere flere ganger vært oppe til nye vurderinger. Viktig i denne sammenheng er det arbeidet som ble gjort på 1990-tallet. Den trasé som nå er vedtatt, bygger på hovedplan fra 1990-1995, og den er senere innarbeidet i kommunale oversiktsplaner på det meste av strekningen.

Den egentlige starten på E6 prosjektet i Gudbrandsdalen etter sekelskiftet, kom imidlertid ikke før i mai 2006 da det ble arrangert et stort åpent møte på Harpefoss, hvor samferdselsminister Liv Signe Navarsete deltok. I slutten av april 2007 ble det sendt ut formelt varsel om oppstart av planarbeidet og høring av planprogram E6 Ringebru sør – Otta, en strekning på 56 kilometer. I juni 2013 startet selve byggingen av første del av vegstrekningen, mellom Frya og Vinstra. Byggearbeidene skal etter planen fortsette i to etapper, og vegen skal stå ferdig for hele strekningen Ringebru-Otta i 2020. Vegen går gjennom de fire kommunene Ringebru, Sør-Fron, Nord-Fron og Sel.

Figur 1.1 Vedtatt veglinje, november 2007, for ny E6 Frya – Otta



Kilde: Statens vegvesen, Planprogram for kommunedelplan i Ringebu og reguleringsplaner i Sør-Fron, Nord-Fron og Sel. November 2007

1.2 Problemstillinger

Selv om arbeidet med ny E6 ikke for alvor skjøt fart før i 2006, kunne man bygge på plandokumenter fra 1990-tallet. Likevel tok de nye planprosessene lang tid. Anleggsstart for første del av utbyggingen skjedde først i 2013: *Hvorfor tok planprosessen så lang tid - og kan noen elementer i planprosessen forbedres?*

Dette er de grunnleggende problemstillingene for denne evalueringen. I tilknytning til dette grunnleggende spørsmålet ligger det flere andre interessante problemstillinger:

- Hvordan har dialogen mellom ulike aktører vært i ulike faser (fra konseptvalgutredning til arbeidet med konkrete planer i de enkelte kommunene).
- Hvordan fungerte den politiske prosessen – med ekstrarunder i planleggingen - i kommunene? I forlengelsen av dette spørsmålet kan en også spørre om hvordan medvirkning i planprosesser generelt bør legges opp: Hvordan involvere politikere/befolkning/berørte parter?
- Er gjeldende kommuneplan et tilstrekkelig grunnlag for videre planlegging?
- Er ”Regionalt planforum” en egnet drøftingsarena for store utbyggingsprosjekter?
- Kan/bør regionale myndigheter gi tydelige signaler tidlig i planprosessen – og hvordan kan dette i så fall gjøres?
- På hvilke detaljnivå bør planer og konsekvensutredninger være?
- Hvordan gjøre helhetsvurderinger av hensyn med nasjonal interesse ved en ”bit for bit” planlegging?

1.3 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 fire kommunene. Intervju med sentrale aktører i kommune og andre offentlige aktører har imidlertid vært en vel så viktig del av vår studie. Vi har i alt intervjuet ni personer i de aktuelle kommunene: alle fire ordførerne og den mest involverte i hver kommune på administrativ side, når det gjelder planleggingen. I tillegg har vi snakket med én aktør som involverte seg i et innbyggerinitiativ som mobiliserte mot valg av veitrase i Ringeby.

Dette er selvsagt et lite tall intervju/samtaler sett i forhold til alle de som har vært involvert i disse omfattende og langvarige planprosessene. Ideelt sett burde en ha snakket med langt flere personer. For eksempel kunne flere personer utenfor den formelle kommuneorganisasjonen (representanter for lag/foreninger eller som aktive enkeltborgere) vært intervjuet og gitt supplerende opplysninger.

På regionalt nivå har referansegruppen for prosjektet gitt svært nyttig og viktig informasjon. Gruppen besto som tidligere nevnt av ansatte i fylkeskommunen, fylkesmannsembetet og Statens vegvesen. I tillegg til disse har vi også intervjuet andre ansatte i fylkesmannsembetet og representanter fra fylkeskommunen. I tillegg har vi hatt samtaler med noen representanter fra Statens vegvesen og fra andre statsetater.

Også på regionalt nivå kunne det vært ønskelig med flere samtaler: både med representanter fra andre offentlige etater og med flere personer i Statens vegvesen.

Prosjektets begrensede ramme har imidlertid ikke gjort dette mulig. Fokus har primært vært rettet mot planprosessen for ny E6, slik den ble gjennomført i de fire kommunene i Gudbrandsdalen. I den sammenhengen utgjør våre intervjupersoner en viktig gruppe: Alle de vi har snakket med har vært sentralt plassert i forhold til arbeidet med denne planprosessen. Vi mener derfor at de synspunkter vi har fått, utgjør en viktig plattform for å vurdere Statens vegvesens rolle sett i et kommunalt og regionalt perspektiv.

Informasjonen fra de vi har snakket med, er dels innhentet gjennom muntlige intervju i møter på Lillehammer, dels gjennom telefonintervju. Alle de ni vi har hatt samtaler med på kommunenivå, er intervjuet på telefon.

Vedlegg 3 gir en oversikt over de personene som har blitt intervjuet. Intervjuene har stort sett vart i ca. en halv til en time (i noen tilfeller noe lenger enn dette). Som utgangspunktet for intervjuene har vi benyttet intervjuguide (jf. vedlegg 1 og 2), men vi har lagt stor vekt på at problemstillinger og forhold intervjupersonene selv har vært opptatt av, må få komme fram.

1.4 Dokumentstudier

I gjennomføringen av prosjektet har vi fått tilgang til alle relevante dokumenter knyttet til planleggingen av E6 Ringebu-Otta. Rent praktisk har dette vært ordnet ved at vi har blitt gitt tilgang til SVVs eRoom-område for E6 Ringebu-Otta, slik at vi har kunnet hente alle dokumenter som har vært behandlet i planprosessen. Dette gjelder ulike typer dokumenter, slik som regjeringens vedtak for planleggingen, prinsippskisser for planleggingen, KVUer,

vedtatt planprogram, sliingsdokumenter, kommunedelplaner, planbeskrivelser, uttalelser fra ulike interessenter og grupperinger, krav til utredninger av nye alternativer, oppsummering av merknader etter høringer, referat fra meklingsmøter, endelig vedtak av kommunedelplaner, møtereferater, m.m.

I tillegg har vi forholdt oss til Statens vegvesens mange håndbøker og veiledere for veiplanlegging, plan- og bygningsloven, m.m.

1.5 Gangen i rapporten

Rapporten består av sju kapitler: I kapittel 2 presenterer vi viktige rammeforutsetninger for planlegging av veg. I kapittel 3 gir vi en kort beskrivelse av de fire kommunene, Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron og Sel. Kapittel 4, 5 og 6 er ”empirikapitlene” i rapporten: her gjennomgår vi de hovedpunktene i intervjuene med de personene vi har møtt i kommuner og på regionalt nivå, samt drøfter de dokumenter vi har fått tilgang til.

Avslutningsvis, i kapittel 7, drøfter vi hva som eventuelt kan gjøres annerledes i framtidig vegplanlegging.

Figur 1.2 *Planlegging av E6 Ringebu – Otta*



Kilde: Statens vegvesen

2 Planlegging av veg

2.1 Planlegging av veg – et særlig vanskelig område?

Det er ikke vanskelig å finne oppslag i media om konflikter knyttet til vegsaker: Tre (av flere) oppslag om veg i media de siste årene illustrer dette¹:

- Veikrangel har pågått siden 1955. Hadde fylker, byer og ulike transportselskaper på Vestlandet blitt enige med seg selv, kunne en hovedvei fra Oslo til Bergen stått ferdig for lenge siden
- Da klimaeffekten av Oslo-pakke 3 skulle vurderes, var rushtidsavgift ett av tiltakene som skulle vurderes. P.g.a. uenighet rundt dette, varslet Samferdselsdepartementet omkamp rundt disse avgiftene.
- Da regjeringen vedtok å utsette et bompengeprojekt i Møre og Romsdal med nesten fire år, ble ordfører Ole Morten Sørvik (i Tingvoll kommune) drapstruet.

Det første og andre oppslaget viser at vegsaker ofte kan ta lang tid. Det blir gjerne omkamp om veisaker. Dette kan skyldes flere ting. Vegprosjekter er ofte kompliserte, og med mange aktører.

Det tredje oppslaget viser at veg nesten kan bli et spørsmål om liv og død. Veg har stor betydning for mange, og når vedtakene går mot egne preferanser, kan dette sette sterke følelser i sving.

I dette kapitlet vil vi se relativt kort på utgangspunktet og rammene for planlegging av veg. Vi presenterer først kort de overordede bestemmelsene for planlegging av veg. Vi ser så på Statens

¹ Aftenposten 29.08.13 og Kommunal Rapport 27.02.08 og 25.03.08.

vegvesen og noen av de mest sentrale veilederne som er utarbeidet for etaten med hensyn til vegprosjekter. Deretter retter vi søkelyset mot regionalt nivå, først og fremst fylkeskommunen og fylkesmannen: Hvilken rolle har disse instansene i overordnet, regional planlegging? Vi foretar deretter en kort, oppsummerende drøfting.

2.2 Det formelle grunnlaget for veg- og transportplanlegging

Plan- og bygningsloven (PBL) gir det formelle grunnlaget for veg- og transportplanlegging. Oversiktsplaner utarbeides som kommunedelplan eller regional plan, evt. delplaner av disse plantypene. Tradisjonelt har kommunedelplan vært mest brukt til oversiktsplanlegging av veg- og transportprosjekter. Statens vegvesen er etter PBL paragraf 3-7 gitt anledning til å utarbeide og fremme forslag til planer for vegprosjekter, men etaten kan ikke vedta slike planer.

Det arbeidet som utføres i kommuneplansammenheng, henger selvsagt sammen med et overordnet plansystem.

Helt sentral i denne sammenheng er ***Nasjonal transportplan (NTP)***.

Forslag til NTP utarbeides i samarbeid mellom blant andre Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor. Deretter behandles planforslaget av Regjeringen som legger sitt forslag frem for Stortinget i form av en Melding til Stortinget. Transportplanen behandles så i Transport- og kommunikasjonskomiteen, før den vedtas av Stortinget.

Ordningen med Nasjonal transportplan har møtt kritikk. Mange er kritiske til at finansieringen ikke er forpliktende vedtak, men forslag som må følges opp gjennom årlige budsjettbevilgninger. Det er også reist kritikk mot at en relativt stor del av finansieringen hentes fra bompengeneinkrevninger i stedet for å bevilges over statsbudsjettet.

I Nasjonal transportplan 2014-23 er deler av kritikken forsøkt imøtekommet ved at enkeltprosjekter favoriseres som «prioritert prosjekt». De favoriserte prosjektene varsles bevilgninger fram til

ferdigstilling, for å gi prosjektene økt forutsigbarhet. Stortingsmeldingen om ny Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 ble lagt fram 12. april 2013 og ble behandlet i Stortinget 18. juni 2013.

E6 Ringebu-Otta er lagt inn i NTP med bevilgninger både i perioden 2014-17 og perioden 2018-23.

Konseptvalgutredning og kvalitetssikring ved store prosjekt

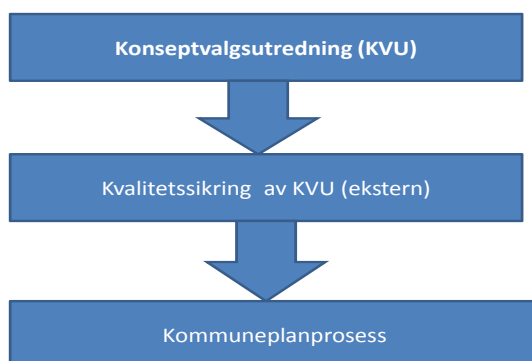
Ved store utbyggingsprosjekter skal det i en tidlig fase gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS 1). Samferdselsdepartementet har i samråd med Finansdepartementet fastsatt retningslinjer for ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) innen veg- og jernbanesektoren (jf også *Retningslinjer for KS1 i samferdselssektoren* av 12. februar 2007). Ordningen innebærer at det for alle investeringsprosjekter med en antatt kostnad over en beløpsgrense gitt av Finansdepartementet, skal utarbeides en konseptvalgutredning (KVU) i henhold til kravene i retningslinjene. Når Statens vegvesen utarbeider en KVU skal det i følge Vegvesenets egne veiledere (se Håndbok 151) legges vekt på at det skal være en åpen prosess med bred deltakelse fra kommuner, fylkeskommuner, næringsliv og ulike interesseorganisasjoner.

Etter høring av KVU-rapporten skal det gjennomføres ekstern kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen. Regjeringen fatter deretter beslutning om valg av konsept og om videre planlegging. Prosessen for KVU og KS1 skal gjennomføres **før** prosjektplanlegging etter plan og bygningsloven, jf. også Figuren nedenfor. Etter at Regjeringen har foretatt et konseptvalg skal det utarbeides et forprosjekt² for den valgte løsningen, før det gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av kostnadsrammen og styringsgrunnlaget, en såkalt KS2. KS2 er ikke satt opp eksplisitt i figuren.

Hovedpoenget med figuren er å illustrere at det i store utbyggingsprosjekt må skje en overordnet planlegging før den operative planleggingen etter plan- og bygningsloven starter opp.

² I praksis vil dette vanligvis bety utarbeiding av kommunale planer. Ofte er det i denne sammenheng behov for en kommunedelplan før en reguleringsplanprosess kan starte.

Figur 2.1 *Planprosess i forkant av prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven*



Planlegging etter plan- og bygningsloven

Oversiktsplanlegging etter PBL har kopleingspunkter til Statens vegvesens styringssystem. Det er forutsatt at prosjekter som regionen ønsker å prioritere, skal ha godkjent oversiktsplan. Lovens rammer for planleggingen omfatter krav til medvirkning og styringsmuligheter for overordnede myndigheter. Det er også krav om at alle oversiktsplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal behandles etter de utvidede saksbehandlingsreglene som følger av forskrift om konsekvensutredninger.

I den gamle plan- og bygningsloven fra 1985, hadde vegmyndighetene en egen hjemmel (i paragraf 9-4) til å initiere og lede deler av arbeidet med vegplanlegging etter planbestemmelsene i loven. Ved utarbeidelsen av ny lov ble det lagt vekt på at vegplanlegging og annen transportplanlegging skal skje etter bestemmelsene i PBL, ”og at det er et enhetlig mønster for planleggingen på samferdselssektoren og for plan- og bygningslovens anvendelse på samferdselsområdet” som det heter i kommentarene til loven (Ot.prp. nr 32 (2007-08)).

I den nye loven er det åpnet for overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet gjennom bestemmelsene i paragraf 3-7. Her heter det at:

«Etter nærmere avtale mellom partene kan staten eller regional myndighet helt eller delvis overta de oppgaver planadministrasjonen i kommunen og regional planmyndighet har med å organisere planarbeidet og utarbeide planforslag. (...)

Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide eller fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategier skal vurderes i forbindelse med 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.

2.3 Statens vegvesens rolle

I praksis er vanligvis både vegvesenet og kommunene interessert i et samarbeid omkring arbeidet med en ny veg på kommunens areal. I henhold til T-1057 *Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven*, (utgitt av Miljøvern-departementet 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. Godkjent reguleringsplan er også en forutsetning for å få behandlet et finansieringsopplegg med bompenger.

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 plansamarbeidet med kommunen og andre aktører bør organiseres. I tillegg til den ovenfor nevnte håndbok 151, har etaten utarbeidet en rekke håndbøker som gir retningslinjer for samarbeid og kommunikasjon.

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 en trenivåmodell for organiseringen av samarbeidet, der to eksterne grupper 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 2006) 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. Håndboken 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. Nytte- kostnadsanalysen 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 ankere 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.

Håndbok 151 *Styring av vegprosjekter* fra 2012 er tenkt å være en sjekklister for ansatte i Statens vegvesen for å sikre riktig prosjekt- og utførelseskvalitet. Håndboken gir også føringer for utarbeidelse av styrende dokumenter for enkeltprosjekter og skal benyttes både for store og små prosjekter. Håndboken omtaler også krav til konseptvalgutredninger og kvalitetssikring (jf. også omtale om dette tidligere i dette kapitlet).

2.4 Regionalt nivå's rolle i planleggingen

Plan- og bygningslovens paragraf 3-4 slår fast at regional planmyndighet har ansvaret for og skal ha ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse. I lovens paragraf 5-3 heter det at det i hver region bør være et regionalt planforum. I dette forumet skal statlige, regionale og kommunale interesser kartlegges «og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer».

Etter plan- og bygningsloven har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egen planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver (jf. paragraf 3-2).

I *Oppland* har fylkeskommunen i samarbeid med andre instanser etablert et regionalt planforum som holdes en gang pr. måned (jf. også <http://oppland.no>). Her kan kommunene presentere arealplaner og få innspill fra regionale myndigheter. Formålet med møtene er at kommunene kan få presentert arealplaner og

kommuneplaner, for å få innspill og mest mulig forpliktende uttalelser til disse. I regionalt planforum skal statlige, regionale og kommunale interesser kartlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter. Fylkeskommunen har ansvaret for møtene.

Når det gjelder regional planlegging generelt, er det en betydelig aktivitet i Oppland: Det foreligger følgende vedtatte regionale planer:

- Regional plan for folkehelse
- Regional plan for Rondane og Sølnekletten
- Regional plan for klima og energi for Oppland
- Regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap (2010-2013) – Revisjon startet opp
- Fylkesdelplan for Dovrefjellområdet 2009 – Revisjon startet opp
- Fylkesdelplan for varehandel (2004) – Ny regional plan for attraktive byer og tettsteder forberedes

Øvrige planer under arbeid er:

- Regional plan for Ottadalen villreinområde
- Regional plan for Hadeland
- Regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram 2016-21 (Vestviken, Glomma)
- Regional plan for Låger (forberedes)

Fylkesmannen og fylkeskommunen har i tillegg utarbeidet en felles jordvernstrategi (2007) for Oppland, og deltatt i felles pilotfylkeprosjekt for universell utforming.

Ved siden av fylkeskommunen er *fylkesmannen* en sentral aktør i planprosesser, og det er et betydelig samarbeid mellom de to instansene i plandialogen: Det har blant annet blitt arrangert ”planstrategiverksted” med stor deltakelse fra politisk og administrativt nivå i kommunene, og fra regionale myndigheter. I tillegg har det blitt gjennomført fem regionale dagssamlinger om

planlegging der den viktigste målgruppa var nye planpolitikere i kommunene. Tema har bl.a. vært politikkformidling og ”kvalitet i planleggingen” med vektlegging av planprosess, roller og medvirkning. Nasjonal politikk formidles og ivaretas ellers gjennom veiledning i løpende saksbehandling, deltakelse i regionalt planforum, planmøter og prosjekter, kursing av kommunene og gjennom nettstedet www.planoppland.no

I følge Fylkesmannen i Opplands årsrapport for 2012, har embetet gjennomført omfattende politikkformidling og planveiledning. Både saksmengde, innsigelser og henvendelser lå på et høyt nivå. Samtidig har kommunale og regionale planstrategiarbeider blitt et nytt område å følge opp. Embetet ønsker ”å være en tydelig og tidlig aktør i kommunenes planarbeid, med bred deltakelse fra alle fagavdelinger i embetet og med fokus på utvikling av plandialogen.” Fylkesmannen uttalte seg i følge årsmeldingen for 2012 til 383 plansaker dette året. Dette var fordelt på 27 kommunale planstrategier, 35 kommune(del)planer, 313 reguleringsplaner og åtte andre plansaker. Tallet på plansaker holder seg på et høyt nivå sett i forhold til antall kommuner og befolkningsutvikling. I 30 av uttalelsene ble det fremmet en eller flere innsigelser og det ble gjennomført sju meklingsmøter. I løpet av året ble en innsigelsessak oversendt til departementet.

Innsigelsestemaene var i følge Fylkesmannens årsmelding for 2012 spredt på de fleste av Fylkesmannens ansvarsområder. Det var spesielt krevende å følge opp de store vegplanene for E6, E16 og Rv4, men også kommuneplaner med arealdeler etter ny plan- og bygningslov. Nasjonale føringer både på jordvern- og naturmangfoldområdet har blitt innskjerpet de siste årene, og mange av innsigelsene fremmes på disse områdene. Interne målkonflikter mellom hensynet til naturmangfold/vassdrag og jordvern er en særlig aktuell problemstilling ved behandling av større vegplaner. Vegbygging er i følge Fylkesmannens vurdering den største trusselen mot omdisponering av dyrka jord i fylket.

Regjeringens mål om å redusere omdisponeringen av dyrka jord til under 6000 daa pr. år tilsier at Oppland må omdisponere mindre enn 285 daa dyrka jord pr. år. I 2011 ble det omdisponert totalt 723 daa dyrka jord. Av dette gikk 579 daa dyrka jord til samferdselsformål etter PBL, det vil si 80 prosent av totalt omdisponert areal. «Med innskjerpede krav til klimahensyn,

samordnet areal- og transportplanlegging og fortetting med kvalitet, øker også antall innsigelser knyttet til by-/tettstedsutvikling og varehandel» heter det videre i embetes årsrapport for 2012. Det ble fremmet innsigelser til planer som - etter innsigelsesmyndighetens syn - ikke ivaretok klima, areal- og transporthensyn, barn- og unge, universell utforming og folkehelse/nærmiljø/støy på en tilfredsstillende måte.

2.5 Hva er en realistisk tidsramme for store vegprosjekt?

Ifølge gjeldende nasjonal transportplan, Meld. St. 26 (2012-13) er det et viktig mål å skape troverdighet og tillit til gjennomføringen av planarbeidet. Det understrekes videre at det i de siste årene har vært satt i verk tiltak for å sikre rasjonell prosjektgjennomføring, bl.a. forutsigbar finansiering og sterke samordning på lengre strekninger, også kalt «samordningsstrekninger».

I NTP settes det også opp som et mål å **halvere** den totale planleggingstiden for store samferdselsprosjekt. I nasjonal transportplan oppgis planleggingstiden for store bane- og vegprosjekt i dag å være om lag 10 år fra planleggingen starter til byggestart. Målsetningen er altså å komme ned til en planleggingstid på ca. fem år.

Som det går fram av gjennomgangen i dette kapitlet er vegprosjekter ofte store og kompliserte, med mange aktører. Det stilles krav om utredninger på flere nivå – og med uttrykte krav og anbefalinger om deltakelse og medbestemmelse, jmf. bestemmelsene i PBL og i Statens vegvesen sine håndbøker.

I følge en rapport fr Byggenæringens Landsforening (BNL 2012) tar det samlet rundt 10 år å forberede store prosjekt til bygging med normale variasjoner mellom 8,5 og 12,5 år. Av dette utgjør prosessene innenfor statlig kvalitetssikring og prosess etter PBL til sammen mellom 6,5 og 9,5 år. I tillegg kommer tid til beslutning og prioritering, som kan variere sterkt mellom ulike prosjekt. For bompengeprojekt (som E6 i Gudbrandsdalen) inkluderer dette også analyser av finansieringsgrunnlag, detaljering av bompengeprogger, lokal godkjennelsesprosess og utarbeidelse av stortingsproposisjon. I enkeltprosjekt kan planleggingstiden være vesentlig kortere eller lengre enn dette.

Tabellen nedenfor er basert på BNL-rapporten. BNL operer også med maksimumstid i sin presentasjon. Vi har ikke inkludert dette i tabellen nedenfor.

Tabell 2.1 *Planleggings- og forberedelsestid for veg- og jernbaneprosjekt (i år)*

Plantype/prosess	Minimumstid	Normalt
KVU/KS1	1	1,5-2
Kommunedelplan	2	3-5
Reguleringsplan	1	1,5-2
KS2	0,3	0,5
Konkurransesprosess og anbudsgrunnlag	0,7	1
Grunnerverv	0	1-2
Totalt	5	8,5-12,5

Kilde: BNL-rapport nr 3 2012

BNL-rapportens rammer for «normaltid» er identisk med Statens vegvesens anslag for tidsbruk, jf. Tabell 6.1 i NTP³.

De ulike fasene er ikke fullt ut sekvensielle. Dvs. at det i noen grad er tidsmessig overlapp mellom dem. Ulike aktører har ansvar for ulike deler av prosessen. Det er Samferdselsdepartementet som har ansvaret for beslutning når det gjelder KVU, mens Finansdepartementet har ansvaret for KS1 og KS2. Statsbudsjettet vedtas av Stortinget, mens kommunen vedtar kommunedelplan og reguleringsplan. Fylkeskommunen har det regionale ansvaret (og vedtar eventuelle regionale planer med relevans for samferdsel).

I det norske plansystemet ligger det altså krav og forutsetninger som gjør at planleggingen av et vegprosjekt tar lang tid. I oppstillingen ovenfor er som nevnt ikke anslag for maksimumstid tatt med. Her er det åpenbart stor usikkerhet. I BNL-rapporten antydes det at prosjekt kan ha tatt opp til 50 år.

³ Ifølge informasjon fra dette prosjektets referansegruppe viser Statens vegvesens erfaringstall at minimumstiden for KS2 er 0,5-0,7 år, og at normaltiden er ett år, altså lenger enn det som framgår av tabellen over. Erfaringstallene viser videre at minimumstiden for grunnerverv er 0,8 år og ikke 0, som det framgår av tabellen.

2.6 Kort oppsummering

Vi har i dette kapitlet kort pekt på noen hovedbestemmelser og noen hovedaktører i vegplanleggingen. Vi vil understreke to hovedpoeng:

- Planleggingen er preget av at aktører både på sentralt, regionalt og lokalt nivå har viktige roller. Hvis en bare ser på de instansene som har formelt beslutningsansvar, teller vi fem ulike aktører: Samferdselsdepartementet skal treffe beslutning om KVVU og har ansvaret for å legge fram NTP. Finansdepartementet har ansvaret for KS1 og KS2. Stortinget vedtar budsjettet (når det gjelder de statlige bevilgningene). Fylkeskommunen har et regionalt planleggings- og oppfølgingsansvar. Kommunen skal vedta kommunedelplan og reguleringsplan. I tillegg har en rekke andre instanser ansvar for gjennomføring underveis i prosessen og ytterligere andre må involveres i ulike medvirkningsprosesser.
- Planleggingen tar i dag lang tid. Normaltiden er altså om lag ti år. Den politiske målsetningen er imidlertid å halvere denne tiden.

Figur 2.2 *Befaring i terrenget*



Kilde: Statens vegvesen

3 Kort presentasjon av de fire kommunene

3.1 Generelt

E6 er den viktigste nord - syd veiforbindelsen i denne delen av landet og går gjennom tettsteder i alle de fire kommunene Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron og Sel. De fire kommunene har alle mellom tre og seks tusen innbyggere. Sør-Fron er minst med drøyt 3.000 innbyggere. Sel er størst med knapt 6.000 innbyggere.

Oppland fylke er alt i alt inndelt i seks regioner med regionsamarbeid. Fylket har også vedtatt en regional planstrategi i 2012: ”Mulighetens Oppland. Regional Planstrategi 2012-2016”. Planen er relativt overordnet, men slår fast at samferdsel er en av tre satsingsområder for fylket i årene framover. Det framheves i den forbindelse at det er behov for ny politikkutforming mht. samordnet areal- og transportplanlegging. I planen understrekes det også at det forventes at fylkeskommunen ”bidrar til å hindre nedbygging av verdifulle landbruks-, natur-, og friluftsområder.”

Av Opplands seks regioner, berøres to når det gjelder E6 utbyggingen Ringebu-Otta: En av disse regionene er Midt-Gudbrandsdalen, som består av kommunene Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron. Sel kommune er knyttet til regionen Nord-Gudbrandsdalen (sammen med fem andre kommuner). I forbindelse med utbygging av E6 har det imidlertid blitt etablert et eget E6 forum for de fire kommunene som omfattes av vegutbyggingen. Dette blir vurdert som et viktig samarbeidsforum av aktørene selv.

Det siste tiåret (2003-13) har alle fire kommunene hatt en *tilbakegang* i folketallet. Totalt sett har nedgangen for kommunene vært på 2,6 prosent (523 personer). Tabellen nedenfor viser

befolkningsutviklingen i kommunene, samt utviklingen i Oppland fylke og landet totalt.

Tabell 3.1 *Befolkningsutvikling 2003-2013*

<i>Kommune</i>	<i>1/1-03</i>	<i>1/1-13</i>	<i>Endring</i>	<i>% endring</i>
<i>Ringebu</i>	4.644	4.496	-148	-3,2 %
<i>Sør-Fron</i>	3.355	3.193	-162	-4,8 %
<i>Nord-Fron</i>	5.890	5.827	- 63	-1,1 %
<i>Sel</i>	6.102	5.952	-150	-2,5 %
<i>Samlet</i>	19.991	19.468	-523	-2,6 %
<i>Oppland</i>	183.582	187.254	+3.672	+2,0 %
<i>Landet</i>	4.552.252	5.051.275	+499.023	+11,0 %

Kilde: <http://www.ssb.no>

Som det går fram av tabellen, hadde Sør-Fron kommune både den absolutt og den relativt sett største nedgangen. Her falt folketallet med 162 personer, eller nærmere fem prosent i løpet av tiårsperioden. Minst nedgang hadde Nord-Fron (ned 63 personer eller -1,1 prosent). I samme periode hadde Oppland en økning i folketallet på to prosent (+3.672 personer). Befolkningsøkningen i landet var på nesten en halv million innbyggere i tiårsperioden, eller 11 prosent.

Ifølge Statistisk sentralbyrås prognoser vil befolkningen i tre av de fire gudbrandsdalskommunene øke fram mot år 2040, bare Sel vil få en fortsatt nedgang i folketallet.

Tabell 3.2 *Prognose for befolkningsutvikling til 2040*

<i>Kommune</i>	<i>1/1-13</i>	<i>Prognose 2040</i>	<i>Endring</i>	<i>% endring</i>
<i>Ringebu</i>	4.496	5.072	+576	+12,8 %
<i>Sør-Fron</i>	3.193	3.509	+316	+ 9,9 %
<i>Nord-Fron</i>	5.827	6.048	+221	+3,8 %
<i>Sel</i>	5.952	5.766	-186	- 3,1 %
<i>Samlet</i>	19.468	20.395	+927	+4,8 %
<i>Oppland</i>	187.254	221.007	+33.753	+18,0 %
<i>Landet</i>	5.051.275	6.400.409	+1.349.134	+26,7%

Kilde: <http://www.ssb.no> (MMMM-prognosen)

I konseptvalgutredningen for «Transportsystemet E6 Lillehammer – Otta» fra 2007, tok man utgangspunkt i befolkningsprognoser

fram til 2025 og ikke 2040). Konklusjonene er imidlertid omtrent de samme: det vil samlet sett bli en moderat befolkningsvekst i de fire kommunene i de nærmeste decenniene.

Pendling

Det er relativt stor pendling i Gudbrandsdalen. Blant de fire kommunene som er berørt av E6 utbyggingen, gjelder dette ikke minst Sør-Fron, som har betydelig pendling til sine nabokommuner (Ringebu og Nord-Fron). Det er også en del pendling til Lillehammer. Andelen pendlere har ikke endret seg vesentlig på 2000-tallet, jf. Tabellen nedenfor.

Tabell 3.3 *Prosent pendlere av yrkesaktive bosatt i kommunene, 2000 og 2011*

Kommune	2000	2011	Endring
Ringebu	29,2	29,3	+0,1
Sør-Fron	53,4	54,7	+1,3
Nord-Fron	36,4	32,5	-3,9
Sel	23,4	24,3	+0,9

Kilde: Juvkam (2002) og Gundersen & Juvkam (2013).

Som det framgår av tabellen har Sør-Fron, relativt sett, den klart største andel pendlere (over 50 prosent av de yrkesaktive). Sel, som hører til en annen bo- og arbeidsregion enn de tre andre kommunene, har relativt minst pendlere ut av kommunen (24,3 prosent i 2011).

Konseptvalgutredningen fra 2007 baserte seg på tall av pendlingsstrømmer fra 2004. Det har ikke skjedd vesentlige endringer i pendlingsaktiviteten etter dette.

Næringsliv

Alle de fire kommunene har, sett i forhold til landet, relativt mange sysselsatte i primærnæringene. Jordbruk er viktig i alle kommunene. Tallene fra 2012 viser at Sør-Fron og Ringebu sysselsetter relativt flest i primærnæringene (drøyt 11 prosent). Som i landet for øvrig er tertiærnæringene likevel det området der flest har sitt levebrød, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 3.4 *Tabell: Sysselsatte fordelt på næring (2012)*

Kommune	Primærnæring	Sekundærnæring	Tertiærnæring
Ringebu	11,1 %	24,4 %	64,5 %
Sør-Fron	11,4 %	24,4 %	64,2 %
Nord-Fron	8,4 %	27,9 %	63,7 %
Sel	5,6 %	22,1 %	72,3 %

Kilde: <http://ssb.no>

Nedenfor gir vi en kort omtale av de fire kommunene med særlig vekt på planlegging og planstatus.

3.2 Ringebu

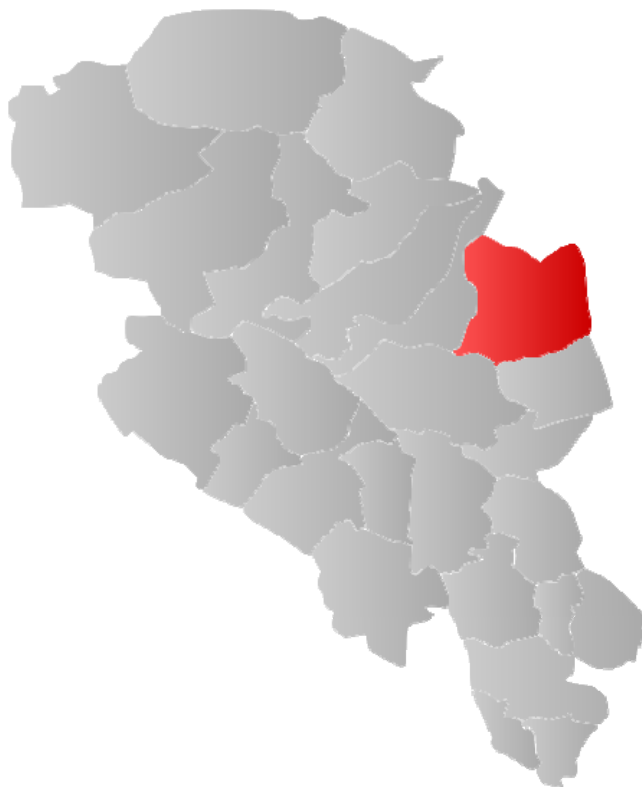
Ringebu er den sørligste av de fire kommunene i Gudbrandsdalen, som omfattes av denne utbyggingen av E6. Kommunen har et areal på 1.247 kvadratkilometer. Kommunen har to tettsteder: Ringebu (Vålebru) og Fåvang. Ringebu er kommunens administrasjonssenter og blir ofte kalt Norges minste by. Ringebu fikk i 2010 status som landsby.

I forbindelse med de olympiske leker i 1994 ble utført arrangert i Kvitfjell alpinanlegg, og kommunen har senere lagt stor vekt på å utvikle dette anlegget videre. Det er utarbeidet en egen kommunedelplan for Kvitfjell 2011-2020 (vedtatt i 2012). Bakgrunnen for planarbeidet er å tilrettelegge for ytterligere utbygging i Kvitfjell med overordnede mål "Kvitfjell som Europas beste skidestinasjon", som det heter i planen. Det er også utarbeidet egne kommunedelplaner for Venabygdsfjellet og for Fåvang Østfjell.

Kommunen har kommuneplan – samfunnsdel, vedtatt i 2008. Imidlertid er Ringebus kommuneplan – arealdel svært gammel: den gjeldende er vedtatt i 1993.

I kommunal planstrategi for kommunene (vedtatt 28/8-12) blir E6-utbyggingen spesielt omtalt. Her heter det at E6 er et "stort og omfattende arbeid og valg av trase vil være svært avgjørende for fremtidig utvikling av kommunen og våre to sentrum".

Figur 3.1 *Ringebu kommune plassering i Oppland*



3.3 Sør-Fron

De fleste innbyggerne i Sør-Fron kommune bor rundt kommunesenteret, Hundorp (omtrent midt i kommunen), Harpefoss og Gålå. Det meste bosetningen ligger her på begge sider av Gudbrandsdalslågen. På sørsida av Lågen ligger tettstedet Lia, der en stor del av industrien også ligger.

Sør-Fron har et areal på 721 kvadratkilometer.

I likhet med Ringebu er det utarbeidet flere kommunedelplaner i Sør-Fron, men i tillegg til kommunedelplaner for fjellområder er det her også utarbeidet kommunedelplaner bestemmelser for tettsteder, som Hundorp og Harpefoss.

Kommunen har kommuneplan – samfunnsdel, vedtatt i 2004 og en kommuneplan – arealdel vedtatt i 2009.

I kommunal planstrategi for Sør-Fron (vedtatt 18/12-12) omtales bygging av ny E6 flere steder. Det heter bl.a. at attraktive boligtomter i nærheten av tettstedene kanskje kan reguleres inn/fortettes inntil den gamle E6-traseen når byggegrensen endres. Det heter videre at næringslivet i kommunen ”kan styrkes ved tilknytning mot ny E6” og at en bør vurdere å regulere inn næringsområder ved nytt E6-kryss på Harpefoss.

Figur 3.2 *Sør-Fron kommunes plassering i Oppland*



3.4 Nord-Fron

Vinstra er det klart viktigste tettstedet i Nord-Fron kommune og er også kommunesenter. Det har vært gjennomført en rekke prosjekt for å fornye tettstedet (bl.a. ved modernisering og utviding av Vinstra skystasjon). Det er også lagt vekt på å forbedre

uteområder i sentrum med små parkareal og parkeringsareal, bl.a. for busstrafikk og taxi. En viktig milepel for Vinstra ble nådd 1/9 2013, da stedet fikk bystatus. Den nye byen har ca 2.500 innbyggere. Kommunens areal er på 1.145 kvadratkilometer.

Nord-Fron kommunestyre vedtok samfunnsdelen av kommuneplanen 2010-2021, høsten 2009. kommuneplanens arealdel (2011-2022), ble vedtatt sommeren 2011. Kommunens overordnede plandokumenter er altså av ny dato. I kommunens korte planstrategi framheves det at det bør utarbeides en ny temaplan for kommunesenteret, regionsenteret og byen Vinstra.

Figur 3.3 *Nord-Fron kommune plassering i Oppland*



3.5 Sel

I planstrategien for Sel kommune 2012-2015 slås det fast at Otta er regionsenter i Nord-Gudbrandsdalen og at et ”sterkt regionsenter er en styrke for hele regionen og har positive effekter for omkringliggende kommuner.” Det framheves at en av utfordringene i tiden framover blir å styrke Otta som samferdselsknutepunkt.

Sels kommuneplan-samfunn ble vedtatt i 2005. Kommuneplan-areal ble vedtatt i 1997 og er for perioden 1997-2009. Det overordnede plandokumentet for arealstyring er altså gammelt. Det arbeides imidlertid nå med en ny kommuneplan.

Kommunens samlede areal er 909 kvadratkilometer. Kommunesenteret Otta, fikk bystatus i august 2000.

Figur 3.4 *Sel kommune plassering i Oppland*



3.6 Kort oppsummering

Til sammen har de fire kommunene knapt 20.000 innbyggere (19.468 pr 1/1-13). Samtidig er det ventet en svak befolkningsvekst i de neste tiårene. Alle kommunene har sentra som berøres av dagens E6 og alle ser viktige utfordringer for sine tettsteder i årene framover. Nord-Fron har nettopp fått en by, Vinstra. Otta har hatt bystatus i over ti år. Også i de to andre kommunene er det viktige utfordringer knyttet til utvikling av tettstedene.

Tatt disse utfordringene i betraktning, er det overraskende at både Sel og Ringebu har en overordnet arealplan (kommuneplanens arealdel), som ble vedtatt så langt tilbake som på 1990-tallet. Begge kommunene understreker at ny plan nå skal utarbeides, men ideelt sett burde disse planene vært av langt nyere dato.

Tabell 3.5 *Planstatus i de fire kommunene*

Kommune	Kommuneplan Samfunn	Kommuneplan Areal	Planstrategi
Sel	2005-17 (vedtatt 2005)	1997-2009 (vedtatt 1997)	2012 (8/10)
Nord-Fron	2010-21 (vedtatt 2009)	2011-22 (vedtatt 2011)	2012 (19/6)
Sør-Fron	2014-2025 under arbeid. (Eksisterende vedtatt 2004)	2014-2025 under arbeid (Eksisterende vedtatt 2009)	2012 (18/12)
Ringebu	2012-2024 underarbeid (Eksisterende vedtatt 2008)	2012-2024 under arbeid (Eksisterende vedtatt 1993)	2012 (28/8)

Tabellen ovenfor gir en oversikt over planstatus for de viktigste plandokumentene i de fire kommunene: Kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Helt til høyre i tabellen er vedtakstidspunkt for planstrategi satt opp (år og dato). Som det går fram av tabellen, vedtok alle fire kommuner planstrategi i 2012.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel, har Nord-Fron den klart mest oppdaterte planen (med vedtak i 2011). Sør-Fron vedtok sin arealplan i 2009, mens Sel og Ringebu sine gjeldende planer på dette området er fra hhv. 1997 og 1993.

Figur 3.5 *Dialogkonferanse» i Ringebu.*



Utdypende kommentar til bildet: Til dette møtet hadde man invitert politikere og administrasjon i kommunene, lokale næringsdrivende, representanter for regionale myndigheter, o.a. i forbindelse med oppstart av reguleringsplanarbeidet for ny E6 i Ringebu. Kilde: Statens vegvesen.

4 Planprosessen – overordnede vurderinger

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi ha et overordnet perspektiv: vi vil se på hvordan kommunene generelt oppfatter Statens vegvesen som aktør i planleggingen av ny E6 (jf. avsnitt 4.2). Vi vil relativt kort presentere oppfatningen av relasjonen mellom kommuner og fylkeskommuner/fylkesmann (avsnitt 4.3).

Regionalt planforum omtales i avsnitt 4.4: dette forumet blir sett på som et viktig instrument i planleggingen: hvordan har dette fungert i forhold til E6-prosessen?

En del ulike berørte organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Bruken av innsigelse og ikke minst omfanget av innsigelser, har vært mye diskutert de siste årene. I avsnitt 4.5 ser vi på bruken av innsigelse i forbindelse med planleggingen av denne strekningen av E6. Vi oppsummerer kapitlet i avsnitt 4.6.

I kapittel 5 ser vi på den overordnede planleggingen (KVU/KS1). Vi ser deretter på to konkrete delstrekninger på denne strekningen av E6 i Gudbrandsdalen i kapittel 6.

4.2 Statens vegvesen sett fra kommunene

Utbygging av hovedveger kan planlegges av Statens vegvesen, men det er - som tidligere nevnt - etter plan- og bygningsloven kommunestyret som til slutt må behandle og eventuelt vedta planene. Samtidig er det staten som finansierer utbygging av denne typen hovedveger. Her ligger det med andre ord flere kimer til konflikt.

Godt samarbeid kommune- Statens vegvesen

Til tross for potensialet for konflikt, er kommunene i Gudbrandsdalen i alt overveiende grad positiv til Statens vegvesen. Både ordførere og planleggere i de fire kommunene tegner det samme bildet. En ordfører sa det slik:

Kommunen har et svært godt samarbeid med Vegvesenet. Det har nærmest ikke vært problemer – i hvert fall ikke på det overordnede nivå – når det gjelder samarbeidet med etaten. Det er selvsagt ikke alt som blir slik kommunen kunne ønske det, men i grove trekk har vi hatt et meget godt samarbeid med Vegvesenet.

En annen ordfører pekte også på at det var godt samarbeid. Noe av grunnen til dette mente han kunne skyldes at kommunen og Vegvesenet tross alt hadde et felles overordnet mål: begge aktørene ville ha ny veg:

Vi opplevde at Statens vegvesen prøvde å spille på lag med kommunen: Både kommunen og Vegvesenet ønsket ny veg og begge parter ville derfor unngå vanskelige konfliktsaker, som kunne føre til at planen havnet i Miljøverndepartementet (dvs. at uløste innsigelsessaker ble oversendt staten sentralt).

Også planleggerne i kommunene ga uttrykk for et godt samarbeidsklima:

Statens vegvesen har gjort mye for å få fram og belyse konsekvenser av en ny E6 gjennom kommunen. De var også opptatt av å få fram synspunkter og meninger som de mente ble berørt av utbyggingen

En annen planlegger understreket også den gode relasjonen mellom kommune og samarbeidsklimaet:

Kontakten mellom Statens vegvesen og kommunen har vært god under hele planleggingsprosessen. Det har vært en god dialog underveis – og dette har også involvert politikerne.

God attest - med noen forbehold

Attesten kommunene gir Vegvesenet som samarbeidspartner er altså i hovedsak god. Flere personer hadde likevel noen kritiske merknader. En pekte på at Vegvesenet av og til kunne være nok så ensporet:

Statens vegvesen har lagt veien der de selv har ønsket i 100 år og dette henger fortsatt igjen i kulturen i etaten. De kan av og til vise litt for liten forståelse for andre myndighetsområders vurderinger.

Det denne planleggeren peker på, er kanskje både Vegvesenets styrke og svakhet. Når en vil gjennomføre ett bestemt prosjekt, som planleggingen av en veg, kan det være vanskelig for å ta inn alle motforestillinger. Det er kanskje heller ikke mulig å ta hensyn til *alle* forhold og samtidig tegne inn en ny vegtrasé.

I intervjuene kom det også fram at Statens vegvesen kan framstå som litt uoversiktlig fra utsiden:

Statens vegvesen har flere nivå, både prosjektorganisering med sin prosjektleder og et regionkontor med andre ansatte. Av og til kan det være vanskelig å se hvem som opererer når, og på hvilket grunnlag.

Det kan gi gjenstand for refleksjon. Selv om rutiner og arbeidsdeling framstår som klare internt i vegvesenet, er det ikke alltid sikkert at ansatte i kommunene oppfatter det på samme måte.

En planlegger opplevde det også som frustrerende at Statens Vegvesen tok direkte kontakt med politikerne i kommunen uten å informere administrasjonen:

Vi mener at kontakt med administrasjonen er like viktig for Vegvesenet som kontakt med politikerne. Det er frustrerende når folk i politiske utvalg vet ting vi ikke har kjennskap til.

Det er viktig å understreke at det ikke nødvendigvis betyr at Statens vegvesen har tatt direkte kontakt med politikere. Det kan være motsatt: at lokale folkevalgte tar kontakt med vegvesenet, som så stiller opp. Uansett understreker slike uttalelser fra kommuneansatte at det er viktig med så nær kontakt og så mye

kommunikasjon som mulig mellom planleggere på lokalt nivå og Statens vegvesens ansatte.

4.3 Kommunenes relasjon til fylkeskommune og fylkesmann

Relasjonen til *fylkesmannsembetet* er kanskje det som beskrives mest ulikt av kommunene. I Ringebu, hvor man hadde en komplisert innsigelsesprosess i flere runder, uttalte kommunens representanter seg mer kritisk til embetet enn i de andre kommunene. I de tre andre kommunene er vurderingen av fylkesmannens rolle ikke så veldig ulik. Et poeng flere av de intervjuede kommer inn på, er at fylkesmannen i realiteten kommer relativt sent inn i planprosessen:

Fylkesmannen har en kultur for at de **ikke** vil forplikte seg til å inngå ”hestehandling”.

De vil ha ryggen fri. Embetet venter til saken er nesten ferdig utredet, før de kommer på banen med standpunkter eller eventuelle innsigelser.

Det ble framhevet at denne avventende holdningen fra fylkesmannsembetet kunne være problematisk: saker som man tror er ”greie”, blir plutselig problematiske i det man trodde var slutfasen av en planprosess. Så dukker det opp innsigelser som fører til nye runder. Det ble samtidig understreket at fylkesmannen ikke var den eneste statlige aktør som kunne varsle innsigelse sent i planprosessen. Også andre instanser med innsigelsesmyndighet kunne være avventende – for så å komme med innsigelse sent i prosessen.

Det som ble opplevd som «sene» innsigelser fra Fylkesmannen ble altså framhevet som negativt, sett med kommunale øyne. Embetet ble imidlertid også positiv omtale fra flere av de intervjuede i kommunene: I en kommune ble spesielt fylkesmannens miljøvernnavdeling rolle i planprosessen framhevet som «ryddig». Det at fylkesmannen ikke driver med «hestehandling» (jf. sitatet ovenfor), er ikke nødvendigvis negativt: det kan i likestør grad tolkes som et kompliment, til en etat som følger bestemte regler på en ryddig måte. En annen karakteriserte embetets rolle i planprosessen som «uproblematisk», noe som også kan tolkes som om embetet innehar en forutsigbar rolle.

Fylkeskommunen får stort sett positiv omtale fra kommunenivået: Fylkesutvalget blir av flere karakterisert som lydhøre for de momenter kommunen legger fram. Samtidig karakteriserer flere av de vi snakket med fylkeskommunen som en ikke spesielt aktiv aktør. En sa et slik:

Fylkeskommunen er selvsagt høringsinstans på alle kommunedelplaner og reguleringsplaner, men ut over det har de ikke vært så veldig aktive.

Inntrykket er at fylkeskommunen i all hovedsak støtter kommunen på **politisk** nivå. Fylkeskonservator opptrer som en faginstans på kulturminnesiden. Det har blitt gitt innsigelse på dette området i forbindelse med utbygging av ny E6.

4.4 Regionalt planforum

Som nevnt i kapittel 2 har Oppland fylkeskommunen i samarbeid med andre instanser etablert et regionalt planforum som holdes én gang pr. måned. Her kan kommunene presentere arealplaner og få innspill fra regionale myndigheter. Formålet med møtene er at kommunene kan få presentert arealplaner og kommuneplaner, for å få innspill og mest mulig forpliktende uttalelser til disse. I regionalt planforum skal statlige, regionale og kommunale interesser kartlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Et slikt forum kan tenkes å være et viktig forum for planlegging av ny E6 i Gudbrandsdalen.

Planleggerne i de fire kommunene vi snakket med var imidlertid ikke ubetinget positive når det gjaldt nytten av dette forumet. En sa det slik:

Det er veldig varierende kvalitet på disse møtene. Noen ganger er en like klok etter møtet, som før møtet. Det er viktig med forberedelse til disse møtene for alle aktørene. Målet må være å få konkrete svar på møtene.

Det ble også stilt spørsmålstegn ved om Regionalt planforum var den rette instansen for å ta opp konkrete spørsmål knyttet til utbygging av veg:

Regional planforum kan for så vidt fungere positivt. Men det er en utfordring at mange hensyn skal avveies i utbygging av veg: Er det i det hele tatt mulig å finne fram til løsninger på disse spørsmålene i dette forumet?

Flere – også på regionalt nivå – pekte på at regionalt planforum har klare begrensninger i forhold til utbygging av veg. En pekte bl.a. på at det var en god dialog mellom administrasjonen hos fylkeskommunen og fylkesmannen. Vedkommende mente imidlertid at det er en *total mangel på dialog mellom beslutningstakerne når det kommer til selve beslutningstakingen i siste ledd*. Dette er en viktig refleksjon som vi vil komme tilbake til i den avsluttende drøftingen.

Selv om Regionalt planforum kan være et godt redskap i noen plansammenhenger, er det derfor grunn til å stille spørsmålsteget ved om denne typen forum fungerer etter hensikten i forhold til planlegging av veg. Statens vegvesen oppgir selv at de har brukt Regionalt planforum en del, men at de også satser på sær møter med ulike etater. Etter Vegvesenets syn gir dette mulighet for å bruke mer tid og gå grundigere inn i materien. Dermed kan også grunnlaget for å gi gode tilbakemeldinger bli bedre.

4.5 Innsigelser

Bruken av innsigelser – og ikke minst omfanget av innsigelser – har blitt mye diskutert de siste årene. Det har blitt utarbeidet flere utredninger rundt dette temaet (se for eksempel Asplan Viak/Agenda Kaupang 2012, NIBR-rapport nr 10 fra 2013 av Lund-Iversen et al). Etter å ha gitt en kort gjennomgang av innsigelsesbestemmelsene og bruken av disse på landsbasis, stiller vi i dette avsnittet tre spørsmål:

- Skiller Oppland seg ut fra andre fylker i Norge, når det gjelder bruk av innsigelse. Gis det relativt mange, eller relativt få innsigelser i Oppland?
- Hvor utbredt har bruken av innsigelse vært i forbindelse med planleggingen av ny E6 Ringeby-Otta?
- Kunne bruk av innsigelse vært unngått i denne planprosessen?

Innsigelsesbestemmelsene

Innsigelse er hjemlet i plan- og bygningslovens paragraf 5-4. Etter loven kan innsigelse *fremmes* når planen er lagt ut til høring og senest innen høringsfristen. I planpraksis brukes også *varsel* om innsigelse i planfasene før plan legges til høring og offentlig ettersyn. Varsel om innsigelse innebærer at innsigelsesmyndighet varsler kommunen om at det vil bli fremmet innsigelse til et planforslag som senere legges ut til offentlig ettersyn, dersom planforslaget vil omfatte de løsningene som har vært presentert som en del av samhandlingen i de tidlige planfasene. Innsigelse kan dermed påvirke planprosessen i ulike faser, både i tidlige faser når planarbeidet varsles, under planarbeidet og formelt som fremmet innsigelse etter at planforslaget er lagt ut til høring og offentlig ettersyn.

Bruk av innsigelses på landsbasis – og i Oppland

Tall fra Asplan Viak (2012) viser at det ble varslet eller fremmet innsigelse i nær alle kommuneplanprosessene for perioden 2007-2010: av 140 kommuner som hadde revidert kommuneplanen eller utarbeidet kommunedelplaner i perioden, oppga 137 at det ble varslet eller fremmet innsigelse i planprosessen.

En gjennomgang av KOSTRA (KOMMune-STAt rapporteringen)-tallene for perioden 2004-11 viser at prosentandelen kommune(del)planer som ble møtt med innsigelse (da ser man altså bort fra varsel om innsigelse) varierte mellom 40 og 60 prosent (Lund-Iversen et al 2013). Det synes å være en viss tendens til økning i antall innsigelser over tid. Innsigelsesprosenten når det gjelder reguleringsplaner er lavere, men viser en sterkere stigende trend: i 2011 ble det gitt innsigelse på 34 prosent av reguleringsplanene.

Undersøkelsene viser altså at innsigelse inngår som en del av samhandlingen i arealplanleggingen.

Det er *stor forskjell mellom fylkene* i andelen kommune(del)planer som blir møtt med innsigelser. Vestfold (74 prosent av planene blir møtt med innsigelse) og Rogaland har høy innsigelsesandel. Færrest innsigelser er det i Sogn og Fjordane (30 prosent av planene blir møtt med innsigelse), Møre og Romsdal og Nordland. Oppland ligger omtrent «midt på treet» når det gjelder

bruk av innsigelse. Her blir 52 prosent av kommune(del)planene møtte med innsigelse (Lund-Iversen et al 2013:33).

Andelen reguleringsplaner som blir møtt med innsigelse er gjennomgående mye lavere. Buskerud skiller seg ut ved å ha flest innsigelser (48 prosent av reguleringsplanene). I andre enden ligger Sogn og Fjordane og Oppland. Her gis det innsigelse på bare 16 prosent av planene (ibid:35).

Hvis en ser spesielt på Fylkesmannen og fylkeskommunen, viser undersøkelser at Fylkesmannen i Rogaland ligger på topp når det gjelder innsigelser på kommuneplaner (94 prosent av planene) mens Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane ligger på bunn (innsigelse på 13 prosent av planene). Fylkesmannen i Oppland ligger omtrent midt på listen, med innsigelser i 43 prosent av kommuneplanene i perioden 2004-11. Fylkeskommunen ligger gjennomgående lavere når det gjelder innsigelser, enn fylkesmannen. Fylkeskommunelisten toppes av Rogaland. Her ga fylkeskommunen innsigelse på 44 prosent av kommuneplanene i perioden 2004-11. Buskerud ligger på bunnen av listen med bare to prosent innsigelser i samme periode. Oppland fylkeskommune ga innsigelse på 21 prosent av kommuneplanene i perioden 2004-11 (Lund-Iversen et al 2013).

Oppland skiller seg altså ikke spesielt ut mht. bruk av innsigelser på kommuneplaner, når vi sammenlikner med andre norske fylker. Når det gjelder innsigelser på reguleringsplaner ligger Oppland som nevnt lavt i forhold til andre fylker.

Bruk av innsigelser på strekningen E6 Ringeby-Otta

I de fire tabellene nedenfor har vi satt opp de instanser som har gitt innsigelser til de fire gudbrandsdalskommunene i forbindelse med planleggingen av E6.

Tabell 4.1 *Ny E6: Innsigelser til Ringebu kommune*

Innsigelse fra	Årsak	Fremmet
NVE	Inngrep i vassdragsmiljø, manglende vassdragstekniske vurderinger	12.2010
Fylkesmannen	Vannhusholdning, dyrka mark. Planskilt kryss. Inngrep: Åmillom	12.2010
Fylkeskommunene	Inngrep, kulturminne	01.2011
Sør-Fron kommune	Inngrep i industriområde	11.2010
Statens vegvesen	Kostnader, tunnelalternativ	08.2010

Tabell 4.2 *Ny E6: Innsigelser til Sør-Fron kommune*

Innsigelse fra	Årsak	Fremmet
NVE	Bru over Lågen: påvirkning av gyteforhold for storaure. Oppfylling av flommarksområder langs Lågen	05.2010
Fylkesmannen	Bru over Lågen. Påvirkning av gyteforhold for storaure. ROS-analyse mangler	04.2010
Fylkeskommunene	Hensynet til kulturminner	07.2010
Jernbaneverket	Manglende bestemmelse om sikkerhetsgjerde	05.2010
Statens vegvesen	Kostnader, indre linje	03.2011

Tabell 4.3 *Ny E6: Innsigelser til Nord-Fron kommune*

Innsigelse fra	Årsak	Fremmet
NVE	Kvam: Nedre linje og kombinasjonslinen i kommunedelplanen	02.2010
Fylkesmannen	Landbruksveg	01.2010
Fylkesmannen	Kvam: Nedre og øvre linje i kommunedelplan	02.2010
Fylkeskommunene	Lomoen	04.2010
Fylkesmannen	Lomoen	04.2010
Statens vegvesen	Lomoen: Plassering av vegserviceanlegg	04.2010

Tabell 4.4 *Ny E6: Innsigelser til Sel kommune*

Innsigelse fra	Årsak	Fremmet
Fylkesmannen	Indre og ytre linje ved Solhjem. Strandsone og dyrka mark	11.2012

Som det framgår av tabellene har det blitt gitt innsigelse til alle kommunene i forbindelse med planlegging av ny E6. Alt i alt ble det gitt 17 innsigelser: fem til Ringebu, fem til Sør-Fron, seks til Nord-Fron og én til Sel. Noen instanser er «gjengangere» når det gjelder innsigelser. Det gjelder Fylkesmannen, fylkeskommunen, Statens vegvesen og NVE, jf. også tabellen nedenfor.

Tabell 4.5 *Instanser som har gitt innsigelser til kommunene i forbindelse med E6-utbyggingen*

	Ringebu	Sør-Fron	Nord-Fron	Sel	Innsigelse gitt til
NVE	X	X	X		3 av 4 kommuner
Fylkeskommune	X	X	X		3 av 4 kommuner
Fylkesmann	X	X	X	X	4 av 4 kommuner
Statens vegvesen	X	X	X		3 av 4 kommuner
Andre*	X	X			----

*) "Andre" er her Sør-Fron kommune som ga innsigelse til Ringebu og Jernbaneverket som ga innsigelse til Sør-Fron

Av tabellen framgår det at NVE, Fylkeskommunen, Fylkesmannen og Statens vegvesen har gitt en eller flere innsigelser til alle tre kommunene Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron. Fylkesmannen har i tillegg gitt innsigelse til Sel i forbindelse med E6-utbyggingen. Det overordnede inntrykket er altså at innsigelse er et nokså vanlig virkemiddel i forbindelse med planleggingen av E6.

Innsigelsene har vært knyttet til et bredt spekter av hensyn; kulturminnevern, jordvern, hensyn til miljø, hensyn til risiko- og sårbarhetsanalyse, hensyn til sikkerhetssone/sikkerhetsgjerde (fra Jernbaneverket), hensyn til flom/flommarker og hensynet til veg/kostnader ved veg. Det bør understrekes at ingen innsigelser ble sendt videre til departementet for avgjørelse⁴. Noen av innsigelsene tok det imidlertid lang tid å løse regionalt.

I forbindelse med gjennomgangen av case i kapittel 6, kommer vi nærmere inn på bruken av innsigelser i to konkrete planprosesser.

Kunne innsigelsene vært unngått?

«Udramatiske» innsigelser

I forhold til de innsigelsene som har vært gitt i forbindelse med planleggingen av ny E6, gir informantene inntrykk av at noen av

⁴ En innsigelsessak ble sendt til Fylkesmannen for videre oversendelse til Miljøverndepartementet, men ble løst før saken ble videresendt til departementet, jf. også kapittel 6 (avsnitt 6.4).

disse er relativt udramatiske, og kunne vært unngått. Dette gjelder f.eks. en innsigelse i Sør-Fron gitt av Jernbaneverket. Jernbaneverket hadde ikke planer om nye utbygginger i det aktuelle området og har derfor vært relativt lite aktiv i planprosessen. Sett i ettertid mener vår informant i Jernbaneverket at etaten kunne vært tydeligere mht. krav om sikkerhetsgjerdning i oppstarten av planprosessen. Når en likevel ikke var tydeligere, hadde dette å gjøre med at en ikke kjente alle detaljene i planforslagene. Jernbaneverket kunne derfor ikke se alle eventualiteter før selv planforslaget forelå.

Innsigelse kunne med andre ord vært unngått hvis Statens vegvesen hadde vært klarere i sin bestilling tidligere i prosessen. Samtidig var Jernbaneverket relativt avventende i denne fasen. Denne innsigelsen, som var relativt spesifikk og konkret, forsinket imidlertid neppe selve planprosessen.

På liknende måte ga våre informanter inntrykk av at en innsigelse på Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), kunne vært unngått.

Det fins altså eksempler på relativt udramatiske innsigelser. Disse kunne vært unngått med mer informasjon og samtaler tidligere i planprosessen.

Tidlig kontakt i planprosessen for å unngå innsigelser

17 innsigelser, som det ble gitt i forbindelse med planlegging av ny E6 Ringebu-Otta, må sies å være relativt mye. Noen få av disse var udramatiske og ble løst greit. Mange av innsigelsene var imidlertid vanskelige å løse. Et klassisk spørsmål ved innsigelser, er om disse kunne vært løst, dersom en i en tidlig fase hadde gitt klarere signaler. Plan- og bygningsloven legger opp til en kunnskapsbasert forvaltning for å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag. På denne måten kan en unngå unødvendige konflikter.

For flere av innsigelsesinstansene viser det seg imidlertid at det er problematisk å konkludere før en konkret utredning/plan er på plass. Det skal gis signaler om det en har kunnskap om – og dette blir, ifølge våre informanter, gjort: Eksempelvis kan fylkesmannen veldig tidlig formidle at omfattende inngrep i strandsonen vil være innsigelsesgrunn, særlig på konkrete partier der det er kjent at naturmangfoldet er spesielt verdifullt. Fylkesmannen kan også signalisere at det vil bli fremmet innsigelse til de alternativene som

tar mest dyrka mark, men hvilke alternativer dette er, blir ikke klarlagt for konsekvensutredningen foreligger.

Etter fylkesmannens syn kan det være mange grunner til at andre instanser *oppfatter* det slik at embetet kommer sent med innsigelser: Det kan bero på at det er ulike forventninger blant aktørene om hvilke signaler det er mulig å gi. Det kan også skyldes ulik grad av kontakt underveis i prosessen. Det faktum at fylkesmannen ivaretar mange fagområder, kan også føre til at andre oppfatter embetet som aktiv på innsigelsesområdet.

Dagens plansystem er lagt opp slik at overordnede planer skal utarbeides først, slik at det kan skje en avklaring av viktige overordnede spørsmål. Idealet er altså at viktige tema skal avklares tidlig i prosessen, slik at en unngår konflikt senere i prosessen.

Det ble utarbeidet «Planprogram for kommunedelplan i Ringebu og reguleringsplaner i Sør-Fron, Nord-Fron og Sel» (av Statens vegvesen). Alle fire kommunene vedtok disse planprogrammene i løpet av perioden september og oktober 2007. Man har altså fulgt i formelle planprosedyrene. Likevel kom det en rekke innsigelser på de «operative» planene, senere i planprosessen.

Flere av våre informanter på regionalt statlig nivå var inne på at plansystemet, slik det i dag er organisert, ikke straffer en aktør som gir innsigelse. Tvert imot, som en vi snakket med sa:

Hver enkelt innsigelse lønner seg.

Også det politiske nivå i fylkeskommunen var opptatt av at innsigelsesinstituttet var uheldig utformet. Medlem i fylkesutvalget og leder at komité for kultur, miljø og næring, Kjetil Lundemoen sa det slik:

Innsigelsesinstituttet er slikt utformet at det kan være nyttig å legge inn innsigelser, for og dermed ha påvirkning på den videre prosessen. Innsigelser blir på en måte belønnet med innflytelse. Mangler man innsigelse, blir man avfeid i en megling.

Hvis en innsigelsesinstans er i tvil, kan det altså være hensiktsmessig å legge inn innsigelse for ”sikkerhets skyld”. Ikke minst på kulturminnefeltet kan dette være aktuelt. Fylkeskommunen har innsigelsesmyndighet på dette feltet, men må

her være i nær dialog med Riksantikvaren. Ragnar Bjørnstad, tidligere ansatt i fagenhet for kulturarv i Oppland fylkeskommune mente at det var svært vanskelig å løse konkrete spørsmål knyttet til kulturminner på i en tidlig fase av planprosessen:

Det er ikke mulig å få ryddet opp i disse spørsmålene før de blir tatt direkte opp med Riksantikvaren. I realiteten kan fylkeskommunen derfor ikke si noe før planen er kommet på høring.

De utfordringene vi har pekt på her, er et klassiske dilemma når det gjelder innsigelser/bruk av innsigelser i planprosesser. Dette berører ikke bare vegutbygging, men all type kommunal planlegging. Vi kommer tilbake til denne utfordringen i oppsummeringskapitlet.

4.6 Kort oppsummering

Det vi har pekt på i dette kapitlet er at:

- Oppland fylke ikke skiller seg negativt ut i forhold til resten av landet mht. omfanget av innsigelser, generelt sett
- Vegvesenet får gode skussmål fra kommunene, når det gjelder den planjobben de gjør
- Fylkeskommunen oppleves som en aktør som spiller på lag med kommunen - selv om fylkeskonservator har en særskilt rolle. Kommunene opplever at Fylkesmannen og andre instanser kommer sent med sine innsigelser
- Regionalt planforum har begrenset nytte i planlegging av veg
- Innsigelser har vært mye brukt i planprosessen for ny E6. Resultatet ble en lang planprosess for flere av delstrekningens vedkommende

Figur 4.1 *Vedtatt løsning for bru over Lågen og kryss ved Kvam etter reguleringsendring*



Kilde: Statens vegvesen

5 Planleggingen: første overordnede fase

5.1 Konseptvalgutredning og KS1

Konseptvalgutredning og KS1 skal gjennomføres for prosjekter med antatt kostnad over 750 mill.kr. (tidligere 500 mill.kr). I en KVVU analyseres transportbehov og andre samfunnsbehov, og en vurderer ulike prinsipielle måter å løse behovene på (konsepter). (vegvesen.no)

KS1 er en ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen. KS1 ble innført i samferdselssektoren fra 2006, altså omtrent samtidig som arbeidet med ny E6 i Gudbrandsdalen for alvor tok av. Ny E6 mellom Lillehammer og Otta ble valgt som et av to pilotprosjekter for bruk av KS1, som gjelder veg.

Det er Samferdselsdepartementet som beslutter om det skal gjennomføres en KVVU- og KS1-prosess. Hensikten med utredningen er å vurdere alternative måter å løse transportbehov på. Utredningen og etterfølgende kvalitetssikring skulle også gi grunnlag for beslutning om man skal starte planlegging etter plan- og bygningsloven (kommunedelplan/reguleringsplan).

Konseptvalgutredningen skulle analysere samfunnets behov for investeringer, beskrive målsettinger, samt vurdere ulike konsepters samfunnsmessige effekter. KS1 innebærer ekstern kvalitetssikring av prosjekter på et tidlig nivå, med formål å sikre et bedre samfunnsmessig beslutningsgrunnlag for valg av konsept, samt få bedre statlig styring av store samferdselsprosjekter. Regjeringen skal med utgangspunkt i konseptvalgutredningen, høringsuttalelser fra lokale og regionale myndigheter, samt rapport fra grupperingene som kvalitetssikrer konseptvalgutredningen, beslutte hvilket konsept det skal arbeides videre med.

Statens vegvesen Region øst utarbeidet en Konseptvalgutredning for E6 i Gudbrandsdalen, som ble overlevert Samferdselsdepartementet i mars 2007. KVUen ble sendt på lokal og regional høring og til ekstern kvalitetssikring (KS1).

I brev av 16. april 2007 skrev Samferdselsdepartementet at konseptvalgutredningen Lillehammer-Otta i større grad skulle være gjenstand for en korridorvurdering, og at både jernbane og forholdet mellom riksveg 3 og E6 skulle belyses nærmere. I november 2007 presenterte Statens vegvesen Region øst *Konseptvalgutredning E6 Lillehammer – Otta*.

KVUens konklusjon var at det burde skje en utbygging av E6 på hele strekningen Lillehammer – Otta med ny trasé fra Ringebru til Bredevangen/Sjøa sør i samsvar med vedtatte planer (Konsept 3 av i alt fire konsept som ble vurdert). Det heter i vurderingen at

Trafikkgrunnlaget tilsier at vegnormalens standardklasse S4 (10 meters bredde og bredt midtfelt) legges til grunn i ny trasé. Høy sommertrafikk og svært mange ulykker på dagens E6 gjør at det er svært god netto nytte og forrentning ved å velge en høyere standard med fysisk midtdeler. Dette gir svært stor reduksjon i antall drepte og hardt skadde, samtidig som reisetida kan reduseres ytterligere, siden S5 (2/3-felts veg med fysisk midtdeler) tillater høyere fartsgrense. Statens vegvesen Region øst anbefaler på dette grunnlag at det søkes om dispensasjon fra vegnormalene med sikte på standardklasse S5.

Det anbefales at arbeid med reguleringsplan for strekningen Frya – Otta settes i gang. Det anbefales jernbaneinvesteringer som gir mulighet til å flytte transport fra veg til jernbane.

KS1-konsortiet overleverte KS1-rapport til Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet 5. desember 2008. Kvalitetssikrerne vurderte KVU-en for Gudbrandsdalen som strukturmessig god og innholdsmessig av akseptabel kvalitet.

I sin rapport understreket kvalitetssikrerne av ”Endelig valg av løsning for Gudbrandsdalen og Mjøsregionen må baseres på mer

detaljert utredningsarbeid der veg og jernbane ivaretas gjennom én integrert analyse.» (Advansia, DNV;SNF 2008).

I brev fra Samferdselsdepartementet av 7. mai 2009 anføres det at den videre planleggingen bør legge til grunn både konsept 2 og 3, men for strekningen mellom Frya og Otta vil videre planlegging ta utgangspunkt i konsept 3.

Figur 5.1 Valg av utbyggingstrasé av E6 ("konsept 3). Kartet viser ny trasé fra Ringebu til Bredevangen/Otta.



Kilde: Statens vegvesen - Region øst, Konseptvalgutredning E6 Lillehammer – Otta, november 2007.

Fra Ringebu sør til Frya, og fra Hundorp til Bredevangen innebar valg av løsning en omlegging i ny trasé i samsvar med tidligere vedtatte planer, noe som blant annet innebærer omkjøringsveg ved

Ringebu, og at E6 legges over på vestsida av Gudbrandsdalslågen mellom Harpefoss og Kvam.

Et konsortium bestående av Advansia, Samfunns- og Næringslivsforskning og Det Norske Veritas fikk i oppdrag fra Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet å gjennomføre den eksterne kvalitetssikringen (KS1) av konseptvalgutredningen.

5.2 Konseptvalgutredning/KS1: Kort oppsummering

I følge den tabellen vi lanserte i avslutningen på kapittel 2 bør en KVVU/KS1 prosess normalt ta 1,5 til 2 år. Så vidt vi har forstått startet dette arbeidet for Gudbrandsdalen/Mjøsregionen høsten 2006 og ble altså avsluttet på slutten av 2008 – altså etter drøyt to år.

Prosessen må altså sies å ligge innenfor normal tidsramme. I forhold til de nye målsetningene om en total planleggingstid på fem år, bør KVVU/KS1 ta ett år. Sett i et slikt perspektiv, tok denne delen av planarbeidet lang tid. Det bør imidlertid understrekes at KS1 var ny på dette tidspunktet og at prosessen i Gudbrandsdalen/Mjøsregionen ble gjennomført som et pilotprosjekt. Pilotprosjekt tar gjerne lengre tid enn prosesser som har kommet inn i en fast prosedyre.

I tillegg til betydningen av trafikksikkerhet ble også koplingen vegjernbane gjennom en integrert analyse understreket av kvalitetssikrerne.

KVVU/KS1 er de første faser i en større planprosess. Arbeidet i KVVU/KS1 skal ligge til grunn for det videre planarbeidet, som skal skje etter plan- og bygningsloven (jf. også Figur 2.1).

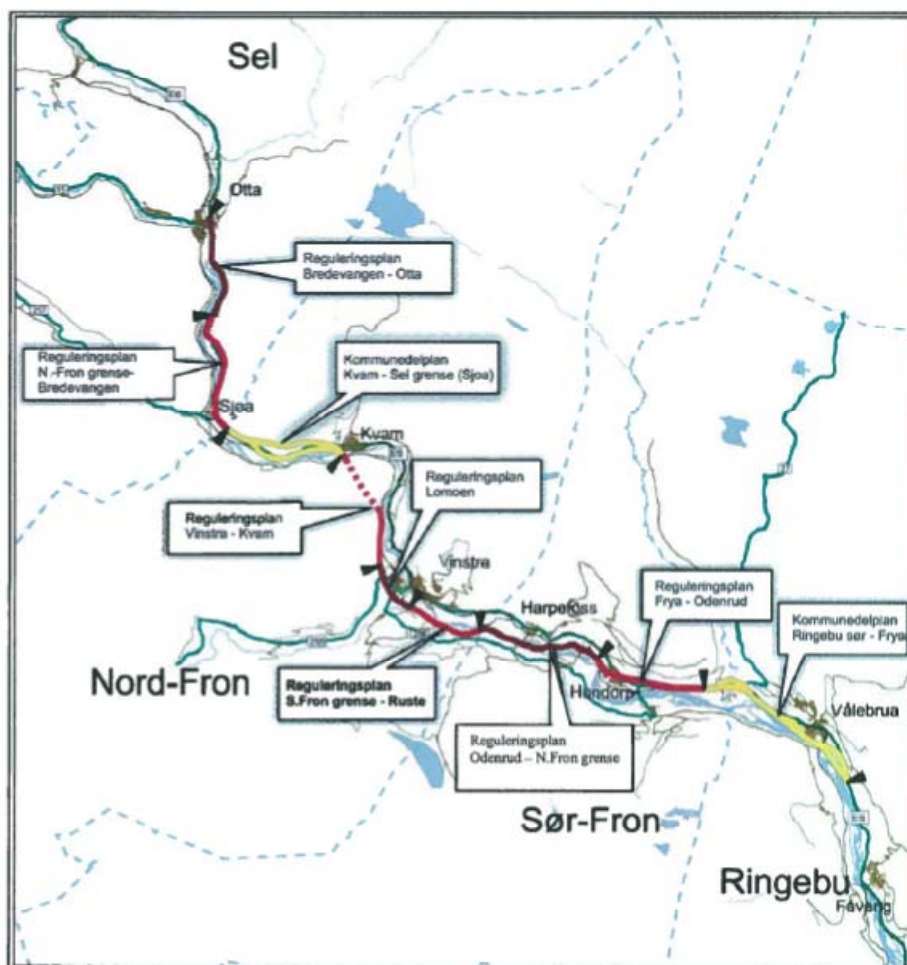
6 Arbeidet med delstrekninger

6.1 Innledning

Parallelt med at KVV/KS1-prosessen startet arbeidet med vegplanlegging i de fire kommunene. Som vi har nevnt i kapittel 1 har arbeidet med ny E6 i Gudbrandsdalen hatt en lang forhistorie, men virkelig fart i arbeidet kom det ikke før etter det store folkemøtet i 2006, der samferdselsministeren ga signal om planleggingsmidler til ny E6 (jf. avsnitt 1.1). I slutten av 2006 var det "ordførermøte" med Ringeby, Nord-Fron/Sel om den videre planleggingen. Dette ble fulgt opp med møter i E6-forum og med enkeltkommuner første del av 2007. I mars 2007 forelå «Prinsippskisse for planlegging og finansiering av E6 Lillehammer-Otta». Denne prinsippskissen inneholdt en gjennomgang av vegstandard, planleggings- og utbyggingsrekkefølge, kostnader, finansiering samt vurdering av videre prosess. Prinsippskissen inneholdt også en oppsummering etter en verdianalyse av tidligere planer som ble gjennomført høsten 2006. Aktuelle alternativer som ble avklart i prinsippskissen ble tatt med i den videre vurderingen i forhold til de enkelte kommunene. Prinsippskissen sammen med tidligere vegplaner, kommunale planer og andre overordnede planer og føringer, dannet grunnlaget for den videre planleggingen av E6 i Gudbrandsdalen.

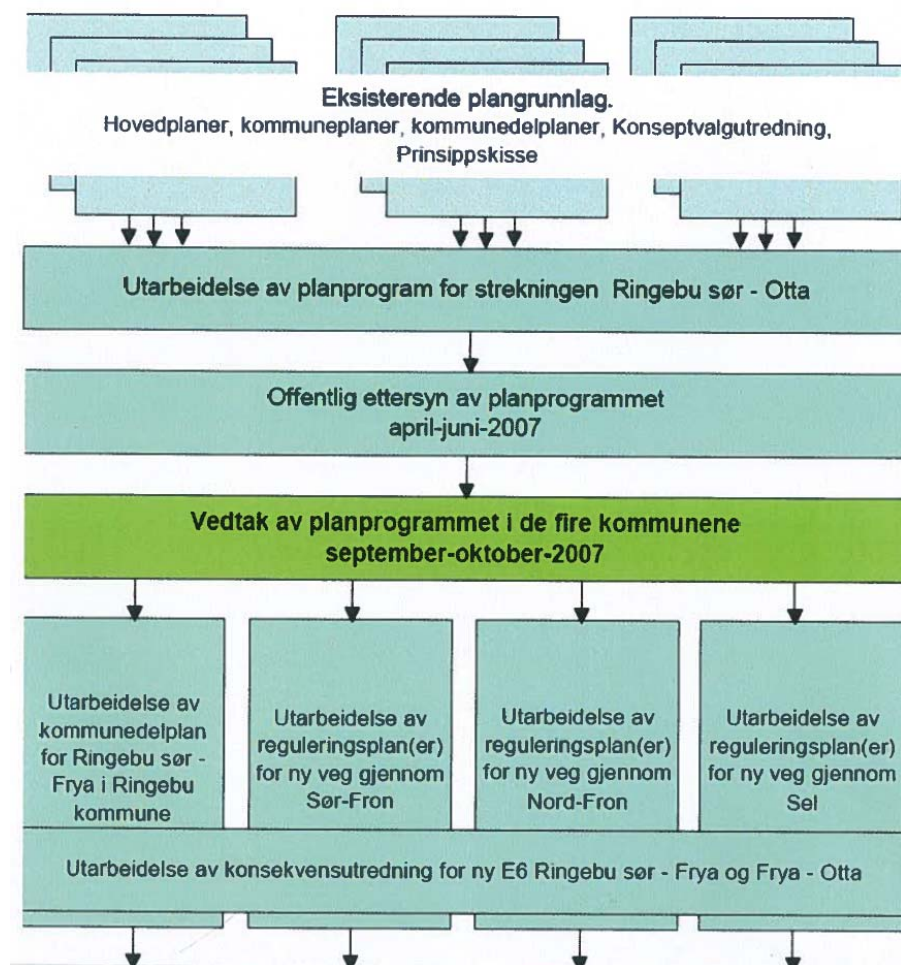
Planprogram for alle de fire kommunene ble vedtatt i september og oktober 2007. En bestemte seg for å forta den videre planleggingen i ni delstrekninger. To av disse ble i første omgang planlagt som kommunedelplaner, mens de øvrige planlagt direkte som reguleringsplaner, jf. også figuren nedenfor.

Figur 6.1 *Reguleringsplaner og kommunedelplaner for ny E6 Ringebru sør – Otta*



Kilde: Statens vegvesen

Den overordnede tilnærmingen til planleggingen er beskrevet i figuren nedenfor. Figuren viser at en etter vedtak av planprogram høsten 2007 gikk over til å utarbeide kommunedelplaner/ reguleringsplaner i de fire kommunene. Figuren indikerer at det er utarbeidet kommunedelplan for Kvam – Sel grense. Her er det også senere utarbeidet reguleringsplan.

Figur 6.2 *Beskrivelse av planprosessen*

Kilde: Statens vegvesen: Planprogram. E6 Ringebu sør- Otta

I dette kapitlet beskriver vi prosessen med utarbeidelsen av disse mer operative planene. Vi ser i dette kapitlet spesielt på arbeidet med to av disse planene.

6.2 Planlegging av de enkelte delstrekningene Ringebu sør - Otta

I de fire kommunene ble altså planleggingen delt inn i ni planområder. I Ringebu ble det først utarbeidet en kommunedelplan for strekningen til Frya. På bakgrunn av denne

kommunedelplanen arbeides det nå med reguleringsplan for samme strekning. På reguleringsplannivå antas det at strekningen er ferdigstilt ca ved årsskiftet 2014/2015.

I Sør-Fron ble det utarbeidet to reguleringsplaner; Frya-Odenrud og Odenrud-Nord-Fron grense. I Nord-Fron ble det planleggingen delt inn i fire strekninger. Én av disse ble i første omgang planlagt som kommunedelplan (strekningen Kvam-Sel grense). De øvrige ble planlagt direkte som reguleringsplan (se også tabellen nedenfor).

I Sel ble det utarbeidet to reguleringsplaner (for strekningene fra Nord-Fron grense opp til Otta). Tabellen nedenfor viser strekningene og tidspunktet for vedtak som reguleringsplan. Sterkningen Elstad-Frya er som det framgår av tabellen, den eneste som ikke er ferdig vedtatt som reguleringsplan.

E6 Ringebru-Otta er planlagt i to utbyggingsetapper: På strekningen fra Frya til Sjoa (Sør-Fron og Nord-Fron kommuner) er allerede utbyggingen startet. Utbyggingen er planlagt å pågå fra 2013 til 2016. Den andre utbyggingsetappen omfatter Ringebru sør - Frya samt Sjoa-Otta. Her vil byggingen starte i 2017/2018.

Tabell 6.1 *Planstrekninger for ny E6 Ringebu-Otta*

Reguleringsplan	Vedtatt
Reguleringsplan Elstad – Frya (Kommunedelplan E6 Ringebu sør- Frya, vedtatt 23.10.2012)	Planlagt ferdig ca. 01.01.2015
Reguleringsplan Frya – Odenrud	29.03.2011
Reguleringsplan Odenrud – Nord-Fron gr. Delstrekningen Augla – Strand	29.03.2011 27.09.2011
Reguleringsplan Sør-Fron grense – Ruste	15.06.2010
Reguleringsplan Lomoen	22.02.2011
Reguleringsplan Lomoen – Kvam	12.04.2011
Reguleringsplan Kvam – Sel grense (Sjoa) (Bygger på kommunedelplan vedtatt 13.04.2010)	21.06.2011
Reguleringsplan Nord-Fron grense – Bredevangen	23.05.2011
Reguleringsplan Bredevangen – Otta	18.03.2013

Vi vil i dette kapitlet se litt nærmere på planprosessen i noen av utbyggningsstrekningene. Vi kommenterer først planprosessen for Ringebu sør – Frya og for Odenrud – Nord-Fron grense. I tillegg knytter vi noen kommentarer også til planleggingen av andre strekninger.

6.3 Ringebu sør - Frya

Det ble laget felles planprogram for strekningen Ringebu sør – Otta. Disse ble som nevnt vedtatt av kommunene i september og oktober 2007. Deretter ble det gjennomført et arbeid med løsningsutvikling og siling av løsninger for videre utredning. Dette ble dokumentert i en egen silingsrapport i 2008. Silingsrapporten ble sendt Ringebu kommune 18/7-08 og rapporten ble behandlet av kommunen 30/10-08. Planarbeidet ble hele tiden gjort i samarbeid med berørte kommunen, regionale etater og befolkningen i områdene. I denne prosessen ble alle tidligere forslag innenfor planprogrammets rammer vurdert, og det ble

åpnet for nye gjennom medvirkning. I desember 2008 var det for eksempel møte med grunneierlaget i Ringeby. Noen dager etter dette møtet ble det gjennomført et åpent møte om Frya-området.

Det konkrete planarbeidet ble delt inn i tre delparseller. I samsvar med den tidligere utarbeidede silingsrapporten ble det vurdert tre vegalternativ på én av disse tre delparsellene, mens det ble vurdert to alternativer på de to andre delparsellene. I forbindelse med utarbeidelse av forslag til kommunedelplan ble det gjennomført delutredninger på en rekke ulike tema. Det ble utarbeidet egne fagrapporter på landskapsbilde, nærmiljø og friluftsliv, naturressurser, naturmiljø, kulturmiljø, lokal og regional utvikling: næringsliv og arealutvikling og risiko- og sårbarhetsanalyse.

I juni 2009 hadde arbeidet med kommunedelplanen for strekningen pågått i om lag halvannet år (siden begynnelsen av 2008). Planforslaget var klart for å sendes ut på høring/offentlig ettersyn fra 30. juni 2009. Statens vegvesen opplevde selv at de hadde

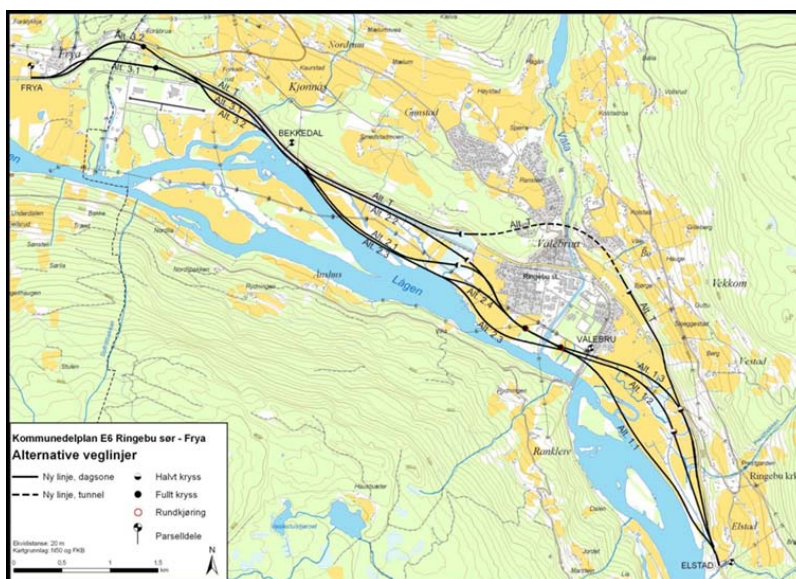
gjennomført en grundig og ryddig planprosess der vegvesenet hele tida har forholdt oss til kommunale vedtak

som det er anført i innledningen til «Utredningen av nye traseer i Ringeby kommune. Dokumentasjon av løsninger og overordnet konsekvensanalyse» (fra november 2009).

Våren 2009 ble det mobilisert i et boligområde (Tollmoen) som ville komme nær nye E6. I et protestbrev datert 6. april 2009 fra *Aksjonsgruppa for Tollmoen's ve og vel* forlanges det "at E6 traseen og innkjørselen til Ringeby sentrum blir tatt opp til ny vurdering."

Til tross for tidligere behandling av planprogram og silingsrapport valgte Utvalget for plan og teknisk i Ringeby kommune i juni 2009 å fatte vedtak om nye alternativer. Her var det bl.a. snakk om alternativer kommunen tidligere hadde forkastet (vannverksalternativet og tunnel).

Med et slikt vedtak i kommunen så ikke Statens vegvesen at en hadde grunnlag for å starte høringsprosessen, men igangsatte i stedet tilleggsutredninger for å få et grunnlag for å vurdere om en eller flere løsninger fremmet av kommunen, kunne innarbeides før planen ble sendt på høring.

Figur 6.3 *Kommunedelplan E6 Ringebu sør – Frya. Alternative veglinjer*

Kilde: Statens vegvesen.

Fem måneder senere, i november 2009, la Statens vegvesen fram nye alternativer for kommunen. I desember 2009 ble forslaget behandlet i Utvalget for plan og teknisk, med krav om ytterligere utredningsalternativer. Først i oktober 2010 kunne kommunedelplanen sendes ut på høring. I høringsrunden kom det inn i alt 24 merknader til planforslaget og det ble varslet innsigelse fra fylkesmannens miljøvernavdeling, landbruksavdeling, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statens vegvesen, Opplandfylkeskommune og Sør-Fron kommune på ulike trasevalg i ulike (av de tre) parsellene.

I juli 2011 ble det innkalt til mekling hos Fylkesmannen i Oppland på bakgrunn av innsigelser fra NVE og Fylkesmannen i Oppland. Meklingen førte delvis fram ved at kommunen godtok en rundkjøring i stedet for planfritt kryss, noe som gjorde at Fylkesmannens miljøvernavdelings innsigelse på dette punktet bortfalt. Meklingen førte ikke fram for resten av innsigelsene fra NVE og miljøvernavdelingen. Meklingen ble avbrutt i påvente av tilleggsutredninger.

Ny mekling ble først holdt i mars 2012. På dette møtet ble det presentert et kompromissforslag som forutsatte en kombinasjon av ulike av de tidligere lanserte alternativ. Forslaget ble akseptert av både Fylkesmannen i Oppland, NVE og Statens vegvesen. Ringebu kommunestyre behandlet saken i juni 2012 og sluttet seg da til forslaget. Etter en ny høringsrunde, ble kommunedelplanen endelig vedtatt av kommunestyret 23. oktober 2012.

Oppsummering

Fem år med planlegging

Fra kommunedelplanarbeidet i Ringebu startet, til planen var vedtatt, tok det ca fem år (fra begynnelsen av 2008 til slutten av 2012). I forhold til mange av de andre planstrekningene i Gudbrandsdalen tok denne prosessen lang tid.

I selve planprosessen er det to forhold som fortjener refleksjon.

Brudd i planprosessen

For det første bruddet i planprosessen i juni 2009: etter ca. ett og et halvt års prosess i samarbeid med Statens vegvesen, ønsker kommunen nye alternativ utredet, rett før kommunedelplanen var tenkt sendt ut på høring. Dermed måtte det nye runder til.

I stedet for å bli sendt på høring i juni 2009, ble ikke planen sendt ut før i oktober 2010. Dette er på ingen måte enestående i planlegging av vegprosjekter. I tidligere studier av utbygging av E39 og Riksveg 456 (på Sørlandet) så en mye av det samme mønsteret (Harvold og Skjeggedal 2008): Først hadde man en samarbeidsfase på to til tre år før en i begge vegprosjektene opplevde at politikerne snudde etter lokale protester og mobilisering. I begge tilfeller førte dette til nye planleggingsrunder. Erfaringene fra Sørlandet er at det er vanskelig å mobilisere folk – og politikere - i en tidlig planfase.

Det kan også være en utfordring for kommunen at det er Statens vegvesen som planlegger; kommunen får kanskje ikke det samme eierforholdet til planen, som når en selv planlegger. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i den avsluttende drøftingen i kapittel 7.

Mekling i to runder

På det planforslaget som ble sendt på høring ble det varslet en rekke innsigelser. Innsigelser fra NVE og Fylkesmannen førte til et første meklingsmøte i juli 2011, fulgt av et nytt meklingsmøte i mars 2012. Etter at kommunestyret i Ringebu behandlet saken på nytt, kunne så kommunestyret vedta planen endelig i desember 2012. Det var m.a.o. en lang ”innsigelses- og meklingsprosess”.

Samtidig er innsigelse – slik systemet er lagt opp i dag – vanlig i planprosesser. Det ser til og med ut til at det er en økende tendens til at innsigelsesinstrumentet blir benyttet (jf. også kapittel 4). Det ble også relativt lang tid mellom første og andre meklingsmøte, fordi det tok tid å innhente tilleggsutredninger.

Behandlingen av innsigelser var altså med på å forlenge planprosessen vesentlig. På den andre siden ble det funnet en løsning, uten at en måtte oversende saken til Miljøverndepartementet for avgjørelse. Selv om prosessen tok tid, fant man en lokal/regional løsning som forhindre ytterligere tap av tid.

6.4 Odenrud – Nord-Fron grense

Som for de andre strekningene hadde man også her det felles planprogram for Ringebu sør – Otta å bygge på. I Sør-Fron ble planprogrammet vedtatt i oktober 2007. I delstrekningene i Sør-Fron utarbeidet man reguleringsplan direkte. Her gikk man altså ikke via utarbeidelse av kommunedelplan. På samme måte som i Ringebu hadde Statens vegvesen møter med både folkevalgte og andre berørte underveis i planprosessen (bl.a. møte med grunneiere og informasjon til politiske parti). Forprosjektrapport ble levert kommunen i oktober 2008 og behandlet av kommunestyret i Sør-Fron 30/10-08.

Konsekvensutredningen for strekningen Odenrud – Nord-Fron grense ble utarbeidet og trykt samtidig som reguleringsplanen. Dokumentet *Reguleringsplan. E6 Odenrud – Nord-Fron grense*, var ferdig utarbeidet og lå ute til høring fra 10. mars 2010.

I planen ble det redegjort for konsekvensene av både ytre og indre linje. Den ytre linje ble klassifisert som et *stort, negativt* inngrep i kulturlandskapet (Statens vegvesen 2010c:96). Indre linje får merkelappen *middels til stor negativ*, fordi ”tiltakets linjeføring,

dimensjon og utforming på store deler av strekningen er dårlig tilpasset omgivelsene” (Statens vegvesen, 2010c: 94-96). Statens vegvesen vurderte altså ytre linjes inngripen i kulturlandskapet som et alvorligere og mindre egnet alternativ enn indre linje delstrekningen Augla – Strand (jf. også Diesen Øvre 2012).

Til tross for dette, anbefalte Statens vegvesen *ytre linje*. Dette var bl.a. basert på en vurdering av tekniske hensyn, sikkerhet og forpliktelser til Jernbaneverket, m.m. Statens vegvesens hovedargument for å gå inn for ytre linje var imidlertid av økonomisk karakter. Indre linje var anslått å være 170 millioner kroner dyrere enn ytre linje.

Da valg av linjealternativ på delstrekningen Augla – Strand, ble behandlet i Sør-Fron kommunes plan- og utviklingsutvalg, var kommuneadministrasjonens anbefaling til politikerne å gå inn for det *indre linjealternativet*, som også hadde vært angitt i den opprinnelige kommunedelplanen. Utvalgets innstilling fulgte administrasjonens anbefaling. Da kommunestyret behandlet forslaget til reguleringsplan, anbefalte ordføreren at man skulle gå inn for det *ytre alternativet*. Ordføreren argumenterte for ytre linje hovedsakelig ut fra økonomiske hensyn. Han viste bl.a. til besparelser på ca. 170 millioner (Diesen Øvre 2012). Ordførerens forslag ble vedtatt i kommunestyret. Dermed støttet kommunen i sin høringsuttalelse Statens vegvesens anbefaling om trasévalg.

I februar 2011 var reguleringsplanen klar for endelig behandling. Kommuneadministrasjonen ba også denne gangen kommunestyret om å stemme for indre linje. Administrasjonens begrunnelse for å anbefale indre linje dreide seg om å beskytte kulturlandskapets nasjonale verdi. 7.mars 2011 sendte Sør-Fron Bondelag et brev til politikerne i kommunen. I brevet ble det påpekte en rekke problematiske forhold ved reguleringsplanen. Bondelaget konkluderte med at indre linje vil være det beste alternativet for både jordbruket og reiselivet i kommunen (Disen Øvre, 2012).

Dagen etter (8/3-11) innstilte kommunens plan- og utviklingsutvalg enstemmig på administrasjonens anbefaling – dvs. *indre linje*. I behandlingen i kommunens formannskap, foreslo ordføreren vedtak av reguleringsplanen med *unntak av strekningen Augla – Strand*. Dette forslaget ble vedtatt i formannskapet (Sør-Fron kommune, 2011).

Som en konsekvens av formannskapetets anbefaling om unntak av behandling av trasé på strekningen Augla – Strand, sendte Statens vegvesen brev til kommunen der det ble varslet om innsigelse dersom kommunestyret ikke vedtok ytre linje (Brev av 24/3-11).

I sin behandling av reguleringsplanen gikk Sør-Fron kommunestyre likevel enstemmig inn for indre linje. Det endelige resultatet var med andre ord et annet enn Statens vegvesen hadde gått inn for og det som kommunestyret i Sør-Fron også hadde anbefalt (20.04.2010).

1/4 -11 var det meklingsmøte. Meklingen førte ikke fram, og i august ble saken oversendt Fylkesmannen i Oppland for videre oversendelse til Miljøverndepartementet. 2. september 2011 møttes Sør-Fron kommune og Statens vegvesen's prosjektgruppe igjen for å diskutere en tilpasset alternativløsning til de to linjene, som SVV hadde utarbeidet i forkant. Resultatet av dette møtet var at Statens vegvesen trakk sin innsigelse, og 27/9-11 ble endelig reguleringsplan for strekningen Augla – Strand vedtatt i kommunestyret.

Oppsummering

Også i Sør-Fron – som i Ringebu - var det innsigelser fra flere instanser. Vi har i beskrivelsen særlig sett på forholdet mellom Statens vegvesen og kommunen. Pga. økonomiske kostnader ved kommunens valg, fremmet Statens vegvesen innsigelse. Meklingen førte ikke fram og i dette tilfellet var saken på veg til Miljøverndepartementet. Imidlertid ble saken løst lokalt likevel, ved at man fant fram til et kompromiss etter oversendelsen til Fylkesmannen. Saken gikk dermed ikke videre til Miljøverndepartementet.

Konflikt mellom kommune og Statens vegvesen pga. kostnader ved trasévalg er ikke enestående for Sør-Fron. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i den avsluttende drøftingen i kapittel 7.

Reguleringsplan for Ordenrud-Nord-Fron grense ble altså vedtatt i slutten av september 2011, altså i underkant av fire år (fra begynnelsen av 2008 til høsten 2011). Tatt i betraktning at en her gikk direkte på reguleringsplanprosessen (uten kommunedelplan) må det sies å være relativt raskt. Som det framgår av kapittel 2, må en regne med minimum to år på å få ferdigstilt en kommune-

delplan og så ett år for reguleringsplan. Normaltiden er henholdsvis 3-5 år og 1,5-2 år.

6.5 Lang planleggingstid?

Ny E6 Ringeby-Otta er planlagt i to utbyggingsetapper. Strekningen Frya-Sjoa skal bygges ut i tiden 2013-16. Andre utbyggingsetappe, Ringeby-Frya og Sjoa-Otta, skal etter planen påbegynnes i 2017/2018 (etter at planlegging og grunnerv er ferdig).

Hvis vi regner planoppstart av prosjektet (start KVV/KS1) fra 2006, tar det altså drøyt 10 år fra prosjektet startet til det er klart for utbygging av andre etappe. Det er en "normal" planleggings- og forberedelsestid, jf. tabellen gjengitt i kapittel 2 som indikerer en normal tid til 8,5-12,5 år. Hvis en regner tiden til start på første utbyggingsetappe (2013) blir planleggingstiden bare ca sju år, altså under det som regnes som normal tid.

6.6 Avsluttende refleksjon: bare delstrekninger – ingen helhet?

Planlegging av ny E6 Ringeby-Otta blir i realiteten i stor grad avgjort i de konkrete diskusjonene på de ni delstrekningene. Vi har her kort sett på prosessen i to av disse delstrekningene.

Miljøhensyn, landbrukshensyn, kulturminnevern og hensyn til flom er konkrete tema som det må tas kamp om i hver enkelt delstrekning. Dette kan være uheldig både i forhold til avveiningen mellom ulike innsigelsesinstanser og for samfunnsøkonomien.

Samfunnsøkonomiske avveininger

Innsigelsesinstansenes rolle i denne prosessen er først og fremst å ivareta sine sektorinteresser. Statens vegvesen skal på sin side ivareta helheten: en veg som skal gå gjennom alle fire kommunene. I dette arbeidet må også økonomiske hensyn ivaretas. Ut fra økonomiske hensyn kan de enkelte innsigelsesmyndighetens kamp for å ivareta sine områder av og til kunne framstå som urimelige.

I diskusjonen rundt vegtraséer i Ringeby kom dette klart fram på meklingsmøtet hos Fylkesmannen, hvor et tunnelalternativ ble

drøftet. Her slo Vegvesenet fast at merkostnadene ved tunnel ville komme på 200 millioner kroner for ett løp. Løp nummer to ville gi en tilsvarende kostnad. I tillegg kommer driftskostnader (som er fem til ti ganger så store som veg i dagen). Samtidig pekte Vegvesenet på at tunnelalternativet ikke sparer så mye jord som en skulle tro. De hadde regnet på både direktebeslag og restareal og kommet fram til et beslag på ca 145 daa:

Forskjellen mellom tunnelalternativet og foreslått trasevalg fra vegvesenet (jf oversendelse av plan til høring til kommunene) er i følge vegvesenets beregning på ca 20 daa.¹⁵

Innsigelsesmyndighetenes oppgave er i denne sammenheng først og fremst å ivareta sine særhensyn. Disse vil vanligvis være vanskelig å pris-sette: ***Hva er for eksempel en utrydningstruet art verd, eller hva er et dekar jord verd?***

Innsigelsesmyndighetens oppgave blir å ivareta sine interesser i hver enkelt plan. Og når hver enkelt plan omfatter et svært avgrenset område, blir det vanskelig å vurdere helhet.

⁵ Jf. ”Ringebu og Sør-Fron kommune- kommunedelplan for E6 Ringebu sør-Frya – referat fra meklingsmøte (Fylkesmannen i Oppland 8/7-11)

Figur 6.4 *Den valgte løsning for ny E6 mellom Bredevangen og Solhjem i Sel*



Kilde: Statens vegvesen

7 Oppsummering

7.1 Innledning

Målt i forhold til den nye målsetningen om å gjennomføre hele planleggingen på fem år, har arbeidet med ny E6 i Gudbrandsdalen tatt lang tid: Hvis vi regner planoppstart av prosjektet fra 2006, tok det altså drøyt 10 år fra prosjektet startet til det er klart for utbygging av andre etappe. Hvis en regner tiden til start på første utbyggingsetappe (2013) blir planleggingstiden ca. sju år, altså under det som regnes som normal tid – men fortsatt betydelig mer enn den nye målsetningen om fem år.

En reduksjon av planleggingstid ned til fem år, vil etter vårt syn kreve betydelige endringer i dagens planleggingsmodeller. Nedenfor reiser vi noen problemstillinger og peker på noen mulige løsninger for å få til en bedre og raskere planlegging av veg:

- Er helhetlig bærekraftig planlegging av veg mulig?
- Hvordan kan kommunene ansvarliggjøres i vegplanlegging?
- Hvilke forbedringer kan gjøres med Regional planforum?
- Er det mulig å redusere bruken av innsigelser?
- Kan en tenke seg andre finansieringsmuligheter ved utbygging av veg?
- Fins det alternativer til den kommunale «bit for bit» planleggingen vi har i dag?

7.2 Bærekraftig planlegging av veg: er det mulig?

Dagens plansystem er bygd opp etter en klar hierarkisk tankegang: det skal først lages overordnede planer og deretter mer underordnede operative planer. Innholdet i de underordnede planene skal følge de rammene som er lagt opp i de mer strategiske dokumentene. Gjennom en slik samordning kan helhetlige og bærekraftige hensyn innarbeides.

Som vi har pekt på tidligere i rapporten skal det i den typen vegplanlegging som E6 representerer, først utarbeides en konseptvalgutredning (KVU) med en ekstern kvalitetssikring (KS1). Et viktig poeng i denne fasen av planleggingen var understrekingen av at veg og jernbane ivaretas gjennom en integrert analyse (jf. Kapittel 5).

Dette skjedde imidlertid ikke i den videre planleggingen, til tross for at nesten alle som har blitt intervjuet har ment at det helt klart hadde vært ønskelig at man fikk til en samordnet planlegging av jernbane og ny E6 gjennom Gudbrandsdalen.

Samtidig ble det tidlig klart at Jernbaneverket ikke var rede til, og hadde ressurser til, å inngå i planlegging av ny jernbane i Gudbrandsdalen parallelt til planleggingen av E6 som ble igangsatt fra 2006-2007.

Hensynet til *bedre trafikk-sikkerhet* gjorde at ingen av de viktigste aktørene i planarbeidet hadde tid til å vente til Jernbaneverket kunne begynne planleggingen av ny bane gjennom dalen.

Enkelte mente at det kunne ta mange år før dette kom på plass. På denne måten har Jernbaneverket i hovedsak vært en høringsinstans der ny E6 berører jernbanen.

Ideelt sett burde man ha fått til en samordnet planlegging av ny E6 og jernbane i Gudbrandsdalen. Særlig sett i lys av at disse trafikkårene skal gjennom en dal som ofte er trang, og som har store miljøutfordringer i forhold til Lågen, naturmangfold, jordvern, kulturminner, friluftsliv, flom, m.m. I praksis var imidlertid ikke dette mulig.

Dette reiser et viktig prinsipielt spørsmål: Hvor lenge skal man vente for å inaveta en helbetlig planlegging? På den ene siden ønsker man ny vei så fort som mulig, ikke minst pga. trafikksikkerhetshensyn. På den andre siden er et viktig samfunnshensyn; samordning jernbaneveg, ikke ivaretatt. I plansammenheng kan man også spørre: hvilken funksjon har en «god» overordnet plan, når intensjonene i den ikke blir fulgt opp i den videre planleggingen?

Overordnet planlegging er selvsagt i utgangspunktet fornuftig, men det brukes i dag omfattende tid og ressurser til dette arbeidet. «Normaltiden» for KVU/KS1 er satt til halvannet til to år og for KS2 til et halvt år. Vi mener det er grunn til å rette søkelys på disse innledende prosessene:

- Bør de økonomiske rammene for å kreve konsekvensutredninger heves?
- Kan styringen av prosessen forenkles (i dag må f.eks. både Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet involveres)?

7.3 Hvordan ansvarliggjøre kommunene?

Et helt avgjørende punkt vegplanlegging er at det er en god samarbeidsrelasjon mellom kommunene og Statens vegvesen. Til tross for potensialet for konflikt, er kommunene i Gudbrandsdalen i alt overveiende grad positiv til Statens vegvesen. Både ordførere og planleggere i de fire kommunene tegner det samme bildet. På overordnet nivå har samarbeidet fungert svært godt. Det ble understreket at kommunene og Vegvesenet har hatt et felles overordnet mål: begge aktørene ville ha ny veg. I den sammenhengen her de to instansene spilt på lag. Statens vegvesen har – ifølge kommunene - gjort mye for å få fram og belyse konsekvenser av en ny E6 gjennom lokalsamfunnene.

Samtidig ser vi at det kan skje ”brudd” i planprosessen, som vi har beskrevet i Ringebu (jf. Kapittel 6).

Noe av forklaringen på dette bruddet er at Vegvesenet og kommunen representerer ulike organisasjonsmessige system. Kommunen har en dobbeltrolle. Den er både et administrativt og et politisk system. Dette gir andre forutsetninger for forvaltningsatferd og beslutninger. Kommunen 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 lokalpolitikere 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.

Er det likevel mulig å bygge opp en dialog/prosess som hindrer brudd i planleggingen?

Svaret bør være "ja". Samtidig er det en stor utfordring å legge opp til en god dialog/politisk prosess. Selv om en følger anbefalingene i Vegvesenets håndbøker, er det ikke sikkert at folk lar seg mobilisere. Lokalbefolkningen tropper gjerne ikke opp før de helt konkret opplever at saken berører dem direkte. Dette stiller store krav til orientering og informasjon – og ikke minst orientering og informasjon i en riktig fase av prosessen.

- Generell informasjon om at det planlegges ny veg, er sannsynligvis av liten verdi, med tanke på å involvere lokalbefolkningen.
- Derimot kan konkret informasjon om en vegtrasé som kan berøre et nabolag være av svært stor betydning.
- Et viktig punkt er også at **kommunen** går forpliktende inn i samarbeidet med Vegvesenet. Når en har samarbeidet om utarbeiding av plandokument over lang tid, bør dette forplikte kommunen, både når det gjelder videre samarbeid med Vegvesenet og når det gjelder å informere egne innbyggere om de prosesser som pågår.

7.4 Regional planforum

Flere har pekt på regionalt planforum som et viktig redskap for å løse utfordringer knyttet til utbygging av veg (se f.eks. Bakken & Hagen (2013)). Det etablerte Regionale planforumet i Oppland, kan i utgangspunktet tenkes å ha en viktig funksjon i forbindelse med vegplanlegging.

Både fylkesmannen og andre regionale myndigheter stiller opp på de aller fleste møter om vegplaner, og de gir signaler de kan på det utredningsgrunnlaget som foreligger. Men det viser seg at planmyndighetene likevel ikke kan regne med å få veldig konkrete tilbakemeldinger på presentasjoner der grunnlagsdokumentene ikke er sendt ut i god tid på forhånd. I praksis er dette sammensatte og krevende saker, som må sjekkes ut med ulike fagmiljøer internt i de regionale statsetatene.

De vi snakket med i kommunene understreket at en så positive sider ved forumet. Imidlertid ble det framhevet at det er en utfordring at mange hensyn skal avveies i utbygging av veg. I den forbindelse ble det stilt spørsmålsteget ved om det i det hele tatt mulig å finne fram til løsninger på disse konkrete spørsmålene i dette forumet. En fra fylkesmannsembetet sa det slik:

Fylkesmannen ser på Regional planforum som en arena for dialog om utviklinga av planene. Vi opplever imidlertid at Statens vegvesen har foretrukket litt mer avgrensede fora. Regionalt planforum gir muligheter for gode avklaringer i en tidlig fase, men har mer og mer blitt en del av en formalisert planprosess som gir lite rom for høyttenkning og uformell dialog om planutvikling. Representantene fra fylkesmannen er nok litt tilbakeholdne med å komme med innspill i planforum som ikke er avklart og gjennomtenkt fordi ”bordet fanger”

Selv om Regionalt planforum kan være et godt redskap i noen plansammenhenger, er det derfor grunn til å stille spørsmålsteget ved om denne typen forum fungerer etter hensikten i forhold til planlegging av veg, i hvert fall i sin nåværende form.

Et sentralt spørsmål når det gjelder regionalt planforum, er om en kan tenke seg en mer fleksibel bruk av forumet:

- Kan en f.eks. tenke seg at en har **tematiske** møter i noen sammenhenger og møter av mer **informativ** art i andre sammenhenger?
- Bør kommunene mer aktivt planlegge sin bruk av dette forumet; kan en f.eks. tenke seg at en setter inn bruk av regional planforum i det kommunale **planprogrammet**?

7.5 Helhet eller «bit for bit» planlegging?

Etter plan- og bygningsloven skal det utarbeides kommuneplan eller regional plan, evt. delplaner av disse plantypene. For alle regionale planer og kommuneplaner og for reguleringsplaner, som har vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet, jmfør også PBLs paragraf 4-1.

Idealet i det plansystemet som nå er bygd opp, er at jo lenger ned i planhierarkiet en kommer, jo mer er avklart. Når de overordnede planforutsetningene er vedtatt vil avgjørelsene på mer operativt nivå være enklere og vil også kunne tas på et lavere beslutningsnivå.

Imidlertid ser vi at det oppstår stor konflikt på relativt lavt plannivå, som kommunedelplan og reguleringsplan. Og det er heller ikke alltid slik at disse konfliktene kan løses på "lavt" nivå. I stedet må disse sakene løses ved at sentrale beslutningstakere på regionalt nivå (som fylkesmann, Vegvesen og andre innsigelsesinstanser) må møte den politiske ledelsen i kommunen i meklingsmøter.

Gjennom et sterkt interkommunalt samarbeid, kunne en kanskje tenkt seg at planleggingen kunne bli mer overordnet. Selv om kommunene i Gudbrandsdalen har samarbeidet, bl.a. i E6 forum, har imidlertid planleggingen av ny veg i stor grad vært knyttet til den enkelte kommune.

I intervju med oss var Fylkesmannen i Oppland, Kristin Hille Valla, også pessimistisk når det gjaldt muligheten for et slik interkommunalt samarbeid:

Store utbyggingssaker – som Ringebu-Otta – blir ofte problematiske. Vi ser at politikerne ofte ikke klarer å se utover sine kommunegrenser – og norske kommuner er gjennomgående for små. Dermed blir det svært vanskelig å få en godt samordnet plan.

Som et utviklingsprosjekt kunne det vært interessant og prøvd ut en ordning med statlig arealplan i denne typen store utbyggingssaker, dersom staten ønsker det.

Fylkesmannen er ikke alene om vurderingen av at små kommuner kan gjøre det vanskelig å få til en godt samordnet plan.

En av ordførerne vi snakket med reflekterte spesielt over hvor lang tid planprosessen i forbindelse med E6 hadde tatt. Til tross for at Statens vegvesen, kommunene og andre aktører hadde prioritert å få framdrift i arbeidet, hadde resultatet blitt en planlegging som strakk seg over mange år:

Planarbeidet har tatt lang tid, ikke minst fordi den har blitt gjennomført etappevis. Kanskje Staten burde gått inn og regulert dette i stedet. Statlig planlegging kan ha mange fordeler: Det kan ivareta helheten. Det kunne også ha ført til en mer samordnet planlegging av tog og veg. Dette burde vært gjort samtidig, men det har ikke skjedd.

En av de andre ordførerne sa det enda sterkere: Han mente Norge ikke lenger kunne fortsette å planlegge store samferdselsprosjekter på den måten oppdelte måten, som det når gjøres på.

Det er interessant at de øverste representantene for det lokale selvstyret her argumenterer for sterkere statlig styring. Ikke minst er det interessant at ordførerne ønsker sterkere statlig styring på arealplanområdet, som tradisjonelt har vært klart knyttet til det lokale ansvarsområdet.

Statlig arealplanlegging har i de senere år vært lite benyttet og har vært begrenset til prosjekter der det er konflikt mellom stat og

kommune – og der det har vært nødvendig å sikre nasjonale interesser. Konkret har statlig plan blitt benyttet i forbindelse med utbyggingen av hovedflyplassen på Gardermoen. I vegsaker har statlig planlegging blitt benyttet i forbindelse med Rv 23 Oslofjordforbindelsen, Rv 35 i Lunner, Bomstasjon på E6 i Moss og på E10 Lofast. Det lave antallet prosjekter reflekterer at terskelen for å benytte statlig plan har vært høy. Statlig plan har blitt reservert for prosjekter med spesielt høy nasjonal prioritet (som Gardermobanen) eller som en siste utvei der det lokale konfliktnivået har vært høyt (jf også BNL 2012).

- Vi mener statlig plan bør benyttes i større grad enn i dag.
- Gjennom statlig plan reduseres mulighetene for forsinkelser og vegløsninger med svært høye kostnader.
- Vi vil imidlertid advare mot å tro at statlig plan vil redusere *tidsbruken* dramatisk. Planprosesser knyttet til utbygging av veg krever betydelig involvering av aktører på lokalt og regionalt nivå.

7.6 Bruk av innsigelser

I kommentarene til ny plan- og bygningslov heter det at det «er et mål at behovet for innsigelser skal reduseres». Og det pekes - i hvert fall på to grep - for å redusere innsigelsene. Et viktig ledd er planprogram (se Ot.prp nr 32: 2007-08, side 191). Et annet er bestemmelsen om regional planforum.

Dagens plansystem er lagt opp slik at overordnede planer skal utarbeides først, slik at det kan skje en avklaring av viktige overordnede spørsmål. Idealet er altså at viktige tema skal avklares tidlig i prosessen, slik at en unngår konflikt senere i prosessen.

Det ble utarbeidet «Planprogram for kommunedelplan i Ringebu og reguleringsplaner i Sør-Fron, Nord-Fron og Sel» (av Statens vegvesen). Alle fire kommunene vedtok disse planprogrammene i løpet av perioden september og oktober 2007. Man har altså fulgt i formelle planprosedyrene. Likevel kom det en rekke innsigelser på de «operative» planene, senere i planprosessen.

Flere av våre informanter på regionalt statlig nivå var inne på at plansystemet, slik det i dag er organisert, ikke straffer en aktør som gir innsigelse. Hvis en innsigelsesinstans er i tvil, kan det altså være hensiktsmessig å legge inn innsigelse for ”sikkerhets skyld”. Hvis dette er riktig, er det svært uheldig med tanke på framdriften i planprosessene.

En annen utfordring er at nasjonale hensyn som kan gi grunnlag for innsigelse, i utgangspunktet ikke vektet. Disse hensynene bør så tidlig som mulig i planprosessen vurderes mot hverandre. Dette kan f.eks. gjøres når KU er på plass og alle fagmyndigheter har vurdert hvilke alternativer som utløser innsigelse.

I større/tyngre arealplansaker har Fylkesmannen og fylkeskommunen i Oppland blitt enige om å foreslå at det i planprosessen legges opp til en *uformell høring* hos regionale myndigheter når konsekvensutredningen er ferdigstilt, gjerne med et møte/befaring på slutten av høringsperioden. Dette vil gi mulighet til å se på løsningsforslag, behov for tilleggsutredninger mv. før utlegging av planforslaget til offentlig ettersyn og formell høring. Dette vil gi mulighet for å luke ut unødvendige innsigelser basert på mangler eller misforståelser og øke mulighetene for å komme fram til løsningsforslag som ikke utløser innsigelse ved høring. Vi mener dette vil være vel anvendt tid i en planprosess, bidra til tidligere kontakt mellom planmyndigheten og innsigelsesmyndighetene og flytte tyngdepunktet framover i prosessen.

- For å vekte viktige hensyn i en tidlig fase av planprosessen, bør det legges opp til en uformell høring hos regionale myndigheter når konsekvensutredningen er ferdigstilt. Dette kan bidra til å luke ut unødvendige innsigelser og øke muligheten for å komme fram til løsningsforslag som ikke utløser innsigelse.

7.7 Finansiering av veg

Fra 1994 har kommunen hatt 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 kommunenes ansvar, jf. også tabellen nedenfor.

Tabell 7.1 *Beslutning og finansiering; ulike roller*

	Ansvarlig for beslutninger	Ikke ansvarlig for beslutninger
Ansvarlig for finansiering	Avveiningsrolle (1)	Vekterrolle (2)
Ikke ansvarlig for finansiering	Forkjemperrolle (3)	Tilskuerrolle (4)

Ideelt sett bør finansiering og valg av vegløsning løses i nært samarbeid mellom Statens vegvesen og kommunen, med andre ord at begge instanser plasserer seg i en avveiningsrolle (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 å innta en vekterrolle med fokus på å vekte nytten av veg i forhold til kostnader (rute 2 i tabellen). Kommunen på sin side blir forkjemper for den «beste» (og dyreste) løsningen (rute 3 i tabellen). Dermed oppstår en konfliktsituasjon mellom de to partene.

- For å komme inn i en avveiningsrolle, kreves en ansvarliggjøring av kommunen og en sterk vilje fra vegvesenet til å se utfordringene fra kommunens ståsted.
- Det fins ingen standardløsning for hvordan en skal få til en slik avveiningsrolle, men en mulighet kan være at planleggingen til Statens vegvesen i sterkere grad enn i dag integreres med den kommunale planleggingen. Dette forutsetter imidlertid en relativt sterk kommunal planleggingsstab, noen vi ikke finner i kommuner på størrelse med de i Gudbrandsdalen.

Litteratur

- Advansia, DNV, SNF (2008): Kvalitetssikring av konseptvalg for transportsystemet i Gudbrandsdalen og Mjøsregionen. Rapport nr: 2008-1900.
- Asplan Viak/Agenda Kaupang (2012): Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport. 1/2012-06-20. Asplan Viak.
- Bakken, J. M & S. Hagen (red.) (2013): Veien mot målet – mer samferdsel for pengene. Civita. Oslo.
- Bjørnå, H. & S. Jenssen (2001): *Fylkesmannens rolle i arealplankonflikter – dommer, forhandlingsleder eller konsensussøker* i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr 3/01, ss 291-321.
- BNL (2012): Ti grep for raskere planprosesser. BNL-rapport nr 3 – 2012. BNL.
- Bowitz, E. A. & I. Pettersen (2005): *Nye driverefter og aktører i byutviklingen i Oslo* i Vatne, E. (red) Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping. SAP. Oslo.
- Gundersen, F. & D. Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1. NIBR. Oslo.
- Harvold, K. & T. Skjeggedal (2008): På rett veg. Evaluering av større vegprosjekter i byområder. NIBR-notat 2008:107. NIBR. Oslo.
- <http://spekter.no/Aspekter/Aspekter-juni-2013>: Opposisjonen samlet bak NTP-forslag. Melding fra Arbeidsgiverforeningen Spekter. Publisert 27.06.2013 kl 11:44
- <http://www.ssb.no>

- Juvkam, D. (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20. NIBR. Oslo.
- Leite, T., M. Dotterud Leiren & Oddgeir Osland (2008): Regional governance as a way to integrate land use and transport planning. Synthesis Report. TØI report 958A/2008. TØI. Oslo
- Lian, J.I., A. Gjerdåker, R. Hjorthol, T. Lerstang & P.K. Mydske (2007): Scenarier for berekraftig byutvikling – sluttrapport. TØI rapport 888/2007. TØI. Oslo
- Lund-Iversen, M., H. Hofstad, M. Winsvold (2013): Innsigelser etter plan- og bygningsloven. NIBR-rapport 2013:10. NIBR. Oslo
- Meld. St. 26 (2012-13): Nasjonal transportplan 2014-2023
- NIVI (2013): Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. NIVI-rapport 2013:1. NIVI. Oslo
- Palacio, A. (2010): Et vegprosjekt – Fra Stortingets vedtak til ferdigstilling. Masteroppgave. Universitetet for Miljø og Biovitenskap
- Rasmussen, I. & N. Heidal (2013): Norsk samferdselsplanlegging – kostnader og mulige besparelser. Rapport 2013/16. Vista Analyse.
- Statens vegvesen (2000): Håndbok 054. Oversiktsplanlegging etter plan- og bygningsloven. Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2001): Håndbok 229. Kreativitet i veg- og transportplanleggingen. Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2006): Håndbok 140. Konsekvensanalyser. Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2006A): *KS 1 E6 Lillehammer - Otta*. Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2006B): *E6 Lillehammer - Otta, Konseptvalgutredning*. Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2007): Nytte - kostnadsanalyser ved bruk av transportmidler. Rapport. 2007/14. Utbyggingsavdelingen. Statens vegvesen.

- Statens vegvesen (2007A): *Planprogram for kommunedelplan i Ringebu og reguleringsplaner i Sør-fron, Nord-Fron og Sel: E6 Ringebu sør - Otta.* Statens vegvesen, region øst.
- Statens vegvesen (2007B): *Håndbok 140, Konsekvensanalyser, veiledning.* Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2007C): *Prinsippskisse for planlegging og finansiering av E6 Lillehammer - Otta.* Statens vegvesen, region øst.
- Statens vegvesen (2008A): *Reguleringsplan forprosjekt, E6 Nord-Fron grense - Otta, Sel kommune.* SVV.
- Statens vegvesen (2008B): *Reguleringsplan - forprosjekt. E6 Nord-Fron grense - Otta, Sel kommune .* Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2008C): *E6 i Sel kommune: Vurdering av kryss ved Vangen.* Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2009A): *E6 Biri - Otta FOU, utforming av midtdeler på S5-veg.* Lillehammer: Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2009C): *E6 Ringebu sør - Otta Vurdering av alternative kryssløsninger - planskilt kryss eller rundkjøring.* Statens vegvesen.
- Statens vegvesen (2012): *Håndbok 151. Styring av utbyggingsprosjekter.* Vegdirektoratet. Veg- og transportavdelingen.
- Sør-Fron kommune (2010): *Forslag til reguleringsplan for E6 parsell Odenrud – Nord-Fron grense til offentlig, ettersyn, 001/10.*
- Sør-Fron kommune (2011): *Reguleringsplan E6, Odenrud – Nord-Fron grense, 014/11.*
- [http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+\(KVU\)+og+\(KS1\)](http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+(KVU)+og+(KS1))
- Øvre, M. Disen (2012): *Hvor skal vegen gå? Ny E6-trasé gjennom Sør-Fron kommune: En analyse av organisering og prosess mot det endelige planresultatet.* Masteroppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Oslo.

Vedlegg 1

E6 Evaluering - Intervjuguide for intervju med aktører i kommunene Sel, Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby

Introduksjon:

Intervjuene skal primært bidra til å beskrive og vurdere prosessen rundt ny E6 gjennom de fire kommunene. Vi er opptatt av hvordan kommunen har opplevd prosessen, både i forhold til regionale aktører (som fylkesmann/fylkeskommunen), i forhold til Statens vegvesen, i forhold til de andre tre kommunene og i forhold til medvirkning fra lokalbefolkning, organisasjoner m.v. i de aktuelle planprosessene.

I Utgangspunkt/innledende spørsmål: Ny E6 gjennom kommunen

- 1) Hva vil du si har vært hovedutfordringene når det gjelder planlegging av ny E6 gjennom kommunen?
- 2) Kommunens "historie" mht. vei. Er det noe spesielt som her bør framheves?
- 3) Er det noen aktører som har markert seg særskilt i kommunen?
- 4) Hvordan har **du** deltatt i arbeidet/prosessene rundt veiplanleggingen (f.eks. før/under/etter planprosessene)?

5) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – som etter ditt syn preger utbygging av en ny hovedvei gjennom kommunen?

II Forholdet til andre viktige aktører:

6) Hvordan vil du generelt sett karakterisere **Statens vegvesens** (StV) rolle i arbeidet med ny E6?

7) Har det vært spesiell utfordringer mht StV rolle i mht utbyggingen av E6 gjennom din kommune?

8) Har du noen overordnede synspunkter på **Fylkesmannens** rolle i planlegging av vegsaker?

9) ...Og spesifikke synspunkter på Fylkesmannens rolle i utbyggingen av E6 gjennom din kommune?

10) Har du noen overordnede synspunkter på **Fylkeskommunens** rolle i planlegging av vegsaker?

11) ...Og spesifikke synspunkter på Fylkeskommunens rolle i utbyggingen av E6 gjennom din kommune?

12) Er det andre regionale/nasjonale aktører som bør framheves i denne sammenheng (som for eksempel NVE, DSB)?

III. Mer spesifikt om E6

12) Hvordan har **du** deltatt i arbeidet/prosessene rundt dette veiprojektet – E6 - (f.eks. før/under/etter planprosessen)?

Før oppstart av planprosessene

13) Hvordan oppfattet du dialogen/samarbeidet mellom regionale myndigheter, StV, politikere og kommuneplanleggere i en tidlig fase av prosjektene (før vedtak var gjort)?

14) Hvordan vil du si at trafikutfordringene i kommunen ble presentert før disse vedtakene (stikkord; trafikksikkerhet, kollektivtransport, sykkel/gangvei)?

15) Hvordan ble innbyggerne informert om prosjektet i en tidlig fase av prosessen?

16) Hvilke utredninger, planer og vedtak lå til grunn for planene?

17) Hvordan var samarbeidet mellom StV og kommunen og andre regionale aktører i denne fasen?

Selve planprosessene

18) Hvordan var planprosessene i kommunen organisert?

19) Hvordan var samarbeidet mellom StV og kommunen og andre regionale aktører i denne fasen?

20) Hvordan var lokalbefolkning, organisasjoner m.v. involvert

Etter planprosessene er avsluttet

21) Hvordan føler du at planene har blitt fulgt opp?

22) Når du ser status til arbeidet i dag; er det noe i prosessen du mener burde vært gjort anderledes?

Vedlegg 2

E6 Evaluering - Intervjuguide for intervju med aktører på regionalt nivå, Fylkesmann, fylkeskommune og Statens Vegvesen

Introduksjon:

Intervjuene skal primært bidra til å beskrive og vurdere prosessen rundt ny E6 gjennom de fire kommunene. Vi er opptatt av hvordan regional nivå har opplevd prosessen, både i forhold til andre regionale aktører (og evt. nasjonale aktører) og i forhold til de fire kommunene.

I _____ Utgangspunkt/innledende spørsmål: Ny E6 gjennom kommunen

- 1) Hva vil du si har vært hovedutfordringene når det gjelder planlegging av ny E6 fra Ringebu til Otta?
- 2) Fylkets ”historie” mht. vei. Er det noe spesielt som her bør framheves?
- 3) Er det noen aktører som har markert seg særskilt i fylket?
- 4) Hvordan har **du** deltatt i arbeidet/prosessene rundt veiplanleggingen (f.eks. før/under/etter planprosessene)?
- 5) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – som etter ditt syn preger utbygging av en ny hovedvei gjennom kommuner?

II Forholdet til andre viktige aktører (6-7, 8-9 og 10-11 vil utgå avhengig hvem på regionalt nivå en intervjuer):

- 6) Hvordan vil du generelt sett karakterisere **Statens vegvesens** (StV) rolle i arbeidet med ny E6?
- 7) Har det vært spesiell utfordringer mht StV rolle i mht utbyggingen av E6 gjennom din kommune?
- 8) Har du noen overordnede synspunkter på **Fylkesmannens** rolle i planlegging av vegsaker?
- 9) ...Og spesifikke synspunkter på Fylkesmannens rolle i utbyggingen av E6 gjennom din kommune?
- 10) Har du noen overordnede synspunkter på **Fylkeskommunens** rolle i planlegging av vegsaker?
- 11) ...Og spesifikke synspunkter på Fylkeskommunens rolle i utbyggingen av E6 gjennom din kommune?
- 12) Er det andre regionale/nasjonale aktører som bør framheves i denne sammenheng (som for eksempel NVE, DSB)?

III. Mer spesifikt om E6

- 12) Hvordan har **du** deltatt i arbeidet/prosessen rundt dette veiprojektet – E6 - (f.eks. før/under/etter planprosessen)?

Før oppstart av planprosessene

- 13) Hvordan oppfattet du dialogen/samarbeidet mellom andre regionale myndigheter, politikere og kommuneplanleggere i en tidlig fase av prosjektene (før vedtak var gjort)?
- 14) Hvordan vil du si at trafikkutfordringene i dette veiprojektet ble presentert før disse vedtakene (stikkord; trafiksikkerhet, kollektivtransport, sykkel/gangvei)?
- 15) Har du noe kjennskap til hvordan innbyggerne i kommunene ble informert om prosjektet i en tidlig fase av prosessen?
- 16) Hvilke utredninger, planer og vedtak lå til grunn for planene?
- 17) Hvordan var samarbeidet mellom kommunene og andre regionale aktører i denne fasen?

Selve planprosessene

18) Hvordan var planprosessene i din organisasjon organisert?

19) Hvordan var samarbeidet mellom din organisasjon og kommunen og andre regionale aktører i denne fasen?

20) Hvis du har kjennskap til dette: Hvordan var lokalbefolkning, organisasjoner m.v. involvert?

Etter planprosessene er avsluttet

21) Hvordan føler du at planene har blitt fulgt opp?

22) Når du ser status til arbeidet i dag; er det noe i prosessen du mener burde vært gjort annerledes?

Vedlegg 3

Gjennomførte intervjuer

Tabellen nedenfor gir en oversikt over gjennomførte intervju i forbindelse med prosjektet “Ny E6 Ringeby – Otta”. Tre av de intervjuede i oversikten har også vært med i referansegruppen for prosjektet. Dette står nevnt i kursiv etter stilling/jobbtilhørighet.

Navn	Stilling
Erik Odlo	Ordfører, Ringeby
Svein Jetlund	Planlegger, Ringeby
Ole Tvette Muriteigen	Ordfører, Sør-Fron
Kjell Rønn	Kommunalsjef, Sør-Fron
Olav Røssum	Ordfører, Nord-Fron
Arne Skuterud	Planlegger, Nord-Fron
Dag Erik Pryhn	Ordfører, Sel
Linn Brånå	Planlegger, Sel
Ivar Odnes	Varaordfører, fylkeskommunen i Oppland

Kjetil Lundemoen	Komiteleder for komite for kultur, miljø og næring og medlem av fylkesutvalget, fylkeskommunen i Oppland
Jon Halvor Midtmageli	Rådgiver, regionalenheten, plan- og miljø, fylkeskommunen i Oppland + <i>Medlem i referansegruppen for prosjektet</i>
Kristin Hille Valla	Fylkesmann i Oppland
Vebjørn Knarrum	Avdelingsdirektør, miljøvernavdelingen, Fylkesmannen i Oppland
Terje Abrahamsen	Seniorrådgiver miljøvern avdelingen, Fylkesmannen i Oppland
Anders Prestegarden	Avdelingsdirektør, landbruksavdelingen, Fylkesmannen i Oppland
Olav Malmedal	Senioringeniør, landbruksavdelingen, Fylkesmannen i Oppland
Runa Bø	Planteamleder, samordnings- og beredskapsstaben, Fylkesmannen Oppland + <i>Medlem i referansegruppen for prosjektet</i>
Tord Smestad	Rådgiver, samordnings- og beredskapsstaben, Fylkesmannen i Oppland
Bjørn Hjelmstad	Planleggingsleder E6 Biri – Otta. Regionkontoret, Statens vegvesen + <i>Medlem i referansegruppen for prosjektet</i>
Sverre Setvik	Senioringeniør, Jernbaneverket Øst
Ragnar Bjørnstad	Statens vegvesen, Region øst – tidligere ansatt i Oppland fylkeskommune, Fagenhet for kulturarv
Lillian B. Pedersen	Aksjonsgruppa for Tollmoen's ve og vel (i Ringeby kommune)