



Masteroppgave i samfunnsplanlegging og ledelse

Medvirkning i reguleringsplaner. En casestudie av Staten vegvesen.

45 studiepoeng

Elisabeth Jomisko
Mai 2017

SUMMARY

The theme of this study is participation and how a public organization practices participation in zoning plans.

Participation is about facilitating the increase participation and influence in planning processes for citizens. The citizens must be given the opportunity to participate and contribute regarding common values and for further development for developing society. This can be challenging when planning must be effective, while also ensuring participation affected parts.

In this study I therefore look into how participation is handled in physical planning, where overall guidelines and technical requirements are to be balanced with participation. This is investigated by looking into the planning leader's intention with participation. How participation is practically carried out in the Statens vegvesen, and how the participation practice is in relation to the intention of the Planning and Building Act. The research question is: "To what extent does Statens vegvesen emphasize participation in regulation plans?"

The survey was conducted by qualitative method. The data was collected by interviewing seven planning leaders, as well as a document review of ten regulatory plans in 5 regions.

The study shows that Statens vegvesen emphasizes participation to a large extent. The plan leaders intention is to facilitate a large degree of involvement, but technical requirements, overall guidelines and the framework of the project limit the degree of influence. This despite the fact that planning leaders believe participation contributes to better plans. Statens vegvesen practice participation by publishing the plan work, informing, facilitating discussion and input, and to some extent locals. The study shows that the citizens are influencing the minor decisions in the plan, and that this often occurs late in the planning process.

The study shows that Statens vegvesen practices participation beyond the requirements of the Planning and Building Act, and that the intention of Statens vegvesen is to facilitate participation and the possibly influence the zoning plan.

SAMMENDRAG

Tema for denne studien er medvirkning, og hvordan en offentlig organisasjon praktiserer medvirkning i reguleringsplaner.

Medvirkning handler om å legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i planprosesser. Innbyggerne skal gis mulighet til å delta og medvirke for å ivareta felles verdier, og for å være med å utvikle samfunnet. Dette kan være utfordrende når planarbeidet skal være effektivt samtidig som det skal sikre medvirkning fra de som er berørt og har interesse av planen.

Studien undersøker hvordan medvirkning håndteres i fysisk planlegging, og hvor overordna føringer og tekniske krav skal balanseres med kravet til medvirkning. Problemstillingen for studien er ”I hvilken grad vektlegger Statens vegvesen medvirkning i reguleringsplaner?” Dette gjøres ved å se nærmere på planleggingslederens intensjon med medvirkning. Hvordan medvirkning praktisk utføres i Statens vegvesen, og til sist hvordan medvirkningspraksisen er i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven.

Undersøkelsen er gjennomført etter kvalitativ metode. Datamaterialet er samlet inn ved å intervjuer syv planleggingsledere, samt dokumentgjennomgang av ti reguleringsplaner fordelt på 5 regioner.

Studien viser at Statens vegvesen vektlegger medvirkning i høy grad. At planleggingsledernes intensjon er å legge til rette for stor grad av involvering, men tekniske krav, overordna føringer og rammene i prosjektet begrenser graden av innflytelse. Dette til tross for at planleggingslederne mener medvirkning bidrar til bedre planer. Vegvesenet praktiserer medvirkning ved å offentliggjøre planarbeidet, informere, legge til rette for diskusjon og innspill, og til en viss grad medbestemmelse. Studien viser at innbyggerne er med å påvirke de små beslutningene i planen, og at dette ofte skjer sent i planprosessen.

Studien avdekker at Statens vegvesen praktiserer medvirkning utover kravene i plan- og bygningsloven, og at intensjonen til vegvesenet er å legge til rette for deltakelse og mulighet til å påvirke reguleringsplanen.

FORORD

Denne oppgaven markerer slutten av mastergradstudiet i samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda.

Jeg har følt meg privilegert som student ved høyskolen. Det har vært en glede å høre på dyktige forelesere, interessante og aktuelle temaer, og spennende medstudenter. Det er en tid jeg ikke ville vært foruten! Det har vært lærerike og begivende år, som har krevd tid og hardt arbeid. Arbeidet med masteroppgaven har vært en utfordrende prosess, som har gitt både glede og frustrasjon.

Takk til informantene som lot seg intervjuet. En stor takk til støttespillerne mine under oppgaveskrivingen. Takk til veilederne mine Kolbein Halkjelsvik og Grethe Mattland Olsen som ga meg konstruktive tilbakemeldinger. Ikke minst vil jeg takke den flotte familien min, Tom, Andreas, Fredrik, Sander og Sara-Isabell for tålmodighet, hjelp og mange gode diskusjoner.

Vadsø, 22. mai 2017

Elisabeth Jomisko

Vadsø

1	INNLEDNING	7
1.1	BAKGRUNN	7
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLING.....	9
1.3	MANGE HENSYN Å TA.....	10
1.4	TIDLIGERE FORSKNING PÅ OMRÅDET	11
1.5	OPPGAVENS OPPBYGGING	13
2	BAKGRUNN	14
2.1	HISTORISK KONTEKST	14
2.2	HVORFOR MEDVIRKNING?	16
2.3	MEDVIRKNING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	17
3	EMPIRISK KONTEKST	19
3.1	STATENS VEGVESEN.....	19
3.2	HVA ER EN REGULERINGSPLAN?.....	20
3.3	MEDVIRKNING I REGULERINGSPLANER.....	20
3.4	TI UTVALGTE REGULERINGSPLANER.....	22
4	METODE	29
4.1	VITENSKAPSTEORETISK TILNÆRMING	29
4.2	ET FENOMENOLOGISK OG HERMENEUTISK PERSPEKTIV	31
4.3	EN ABDUKTIV TILNÆRMING	31
4.4	EN KONSTRUKTIVT SPØRSMÅL	32
4.5	FORSKNINGSDESIGN	32
4.6	TIDSPERSPEKTIVET	33
4.7	CASE STUDIE.....	33
5	TEORI	43
5.1	TO ULIKE EPISTEMOLOGIER	43
5.2	MEDVIRKNINGSSTIGEN	47
5.3	MEDVIRKNINGSTRAPPEN.....	52
5.4	PLANFASER.....	55
5.5	GRAD AV MEDVIRKNING.....	56
6	ANALYSE	60
6.1	HVA ER PLANLEGGINGSLEDERENS INTENSJON MED MEDVIRKNING?	60
6.2	HVORDAN PRAKTISERES MEDVIRKNING I REGULERINGSPLANER?.....	76
6.3	HVORDAN ER MEDVIRKNINGSPRAKSIS I FORHOLD TIL INTENSJONEN I PLAN- OG BYGNINGSLOVA?	95
7	OPPSUMMERING	102
7.1	HVA ER PLANLEGGINGSLEDEREN SIN INTENSJON MED MEDVIRKNING?	102
7.2	HVORDAN PRAKTISERES MEDVIRKNING I REGULERINGSPLANER?.....	103
7.3	HVORDAN ER MEDVIRKNINGSPRAKSIS I FORHOLD TIL INTENSJONEN I PLAN- OG BYGNINGSLOVA?	104
7.4	I HVILKEN GRAD VEKTLIGGER STATENS VEGVESEN MEDVIRKNING I REGULERINGSPLANER?	105
7.5	PERSPEKTIVERING	106
8	LITTERATURLISTE	109
9	VEDLEGG	114

OVERSIKT OVER FIGURER, TABELLER OG VEDLEGG

Figur 1 Organisasjonskart	19
Figur 2 Plantyper og sammenheng	20
Figur 3 Ekspertmåten å arbeide på	45
Figur 4 Dialogmåten å arbeide på	46
Figur 5 Medvirkningsstigen (Arnstein, 1969)	47
Figur 6 Medvirkningstrapp (Falleth & Hanssen, 2012)	52
Figur 7 Medvirkningstrapp (Farner, 2013)	54
Figur 8 Reguleringsplanprosessen delt inn i faser	56
Figur 9 Medvirkning i ulike faser.....	94
Figur 10 Medvirkningsformer i ulike faser	95
Figur 11 Ulike typer kunnskap blandes.....	107
Figur 12 Noen drivkrefter i reguleringsplanprosesser.....	108

Tabell 1 Medvirkningsskala grad av involvering (Wøhni)	58
Tabell 2 Funn – offentlighet.....	77
Tabell 3 Funn – informasjon	79
Tabell 4 Funn – diskusjon og innspill	82
Tabell 5 Funn – medbestemmelse	86
Tabell 6 Funn – beslutningsrett	90
Tabell 7 Funn – grad av involvering i undersøkte planer.....	101

Vedlegg 1 Dokumentundersøkelsen - tabell.....	114
Vedlegg 2 Merknadsbehandling etter høring og offentlig ettersyn.....	115
Vedlegg 3 Intervjuguide	117
Vedlegg 4 Forespørsel om deltakelse i et forskningsprosjekt.....	119

1 Innledning

Denne studien handler om medvirkning, og hvordan en offentlig organisasjon praktiserer medvirkning i reguleringsplaner. Studiet gjennomføres som et case studie av Staten vegvesen.

1.1 Bakgrunn

God infrastruktur er en grunnpilar i et moderne samfunn, og et godt utbygd og vedlikeholdt vegnett er en viktig forutsetning for verdiskaping og bosetting. Økt globalisering, inntekts- og befolkningsvekst gjør det nødvendig å øke kapasiteten og kvaliteten i transportsystemet vårt. Samtidig som transportsektoren må utvikles i en mer miljøvennlig retning. For å håndtere avviket mellom transportbehovet og standarden på dagens infrastruktur fører regjeringen en offensiv transportpolitikk, noe vi ser igjen i de økte bevilgningene til samferdselssektoren (Finansdepartementet, 2015, s. 364). I inneværende handlingsprogramperiode forvalter vegvesenet 3,5 milliarder til planlegging av vegtiltak. Disse midlene brukes til å regulere areal for å tilpasse transportnettet til dagens og fremtidig behov. Dette er prosjekter som berører innbyggere og de som ferdes på vegen i ulik grad, og på ulik måte. Det er politikerne som styrer, mens vegvesenet tilrettelegger og gjennomfører, samtidig som innbyggerne har rett til å medvirke i planprosessene.

I plansammenheng handler medvirkning om å legge til rette for økt deltakelse og innflytelse. Medvirkning defineres som å ta del i, å bidra, eller å samarbeide med noen (Fiskaa, 2006 s. 160). Alle skal gis lik tilgang til samme informasjon, og lik mulighet til å ivareta sine interesser. Planlovutvalget definerte i den første delutredningen medvirkning som ”Enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser” (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130). Prinsippet om deltakelse er i mange land en formell rett. I Norge kommer denne retten frem i plan- og bygningsloven § 1-1 (2008) ”planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle interesser”. Videre går det frem at alle som fremmer planforslag har plikt til å legge til rette for medvirkning gjennom aktive, likeverdige og kunnskapsbaserte prosesser (Plan- og bygningsloven 2008, § 1-1).

Dette ser vi igjen i reguleringsplaner. I de siste årene har det vært en overgang fra rasjonalistisk planlegging til større grad av medvirkningsplanlegging (Amdam, 2011, s. 35). Endringen skjer som følge av et mer komplekst samfunn. Det gir behov for både taus og

nedskrevet kunnskap. Staten og innbyggernes involvering i planprosesser har i stor grad endret seg ut fra behovene rundt oss. Samtidig som faglitteratur, studier og ”moter” innen vitenskapsteori påvirker hvordan medvirkning skal tolkes. For å tilrettelegge for gode reguleringsplaner er det behov for fagkunnskap og lokalkunnskap fra de som bor og ferdes langs vegen. Reguleringsplaner skal ikke kun være basert på fagekspertise, resultater og effektivitet, men et samspill mellom stat og innbygger, mellom objektiv kunnskap og subjektiv forståelse. I dag skal den vitenskapelige kunnskapen komplementeres gjennom samhandling med bred medvirkning og dialog. Slik ønsker staten å tilrettelegge for forutsigbarhet, konfliktløsning, og mer effektive og legitime planprosesser.

Reguleringsplanlegging er fysisk planlegging, og må sees i sammenheng med særlover og styringsform. En reguleringsplan angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i bestemte områder. Fysisk planlegging kan forklares som ”arbeidstegninger” for utforming av veger i et område, og som definerer retter og plikter for bruk av området (Fiskaa, 2009, s. 63). Vegnormalene er en del av særlovene, og inneholder krav til bygging og utforming av veg, sideutforming, bruer, rekkverk, grøfteutforming etc. Vegnormalene gjelder for all offentlig veg (Statens vegvesen, 2017 b). Reglementet for økonomistyring i staten slår fast at alle virksomheter skal fastsette mål- og resultatkrav som er gitt av overordna myndigheter (Busch, Johnsen og Vanebo, 2011, s. 19) (Økonomistyring i staten, 2017). Vegvesenet praktiserer mål- og resultatstyring. Styringsverktøyet knyttes til New Public Management reformen som ble innført på 1980 tallet. Reformen kopierer privat sektor med fokus på resultat og kostnadseffektivisering. Gjennom økonomisk rasjonalitet og mer kritisk bruk av ressursene skal effektiviteten økes (Eriksen, 2001, s. 21-22). Overordna politiske mål skal konkretiseres slik at de kan måles, vurderes og følges opp (Fimreite og Grindland, 2007, s. 231) (SSØ, 2006, s. 13).

Medvirkningsprosesser fungerer ikke alltid slik lovgiver har tenkt seg. Synspunkter kommer ikke frem. Eller kommer for sent frem fordi de medvirkende mangler kunnskap om planprosessen. Interessentene har ikke sterke nok representanter, eller har problemer med å få frem egne synspunkter (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 127-128). At medvirkning skal være en enkel, effektiv prosess blir ofte trukket frem som et dilemma. Dette begrunnes med at planprosesser omtales som effektive når de fører til høy måloppnåelse med et minimum av ressursinnsats, og fordi gode prosesser kan kreve vanskelige avveininger (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 23).

Dette danner utgangspunkt for flere spennende forskningsfelt. Dette da medvirkning kan forstås som et verktøy for å sikre at offentlige organisasjoner forvalter samfunnets felles ressurser, og ivaretar innbyggeren interesser på en god måte. Gjennom økte bevilgninger til samferdselssektoren er medvirkning derfor noe som bør settes større fokus på. Dette særlig da medvirkningsprosesser ofte ikke fungerer etter lovgiver sin intensjon (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 127-128). Kravet om effektivitet og måloppnåelse med minimumsinnsats trekkes her frem som et dilemma som forbindes med medvirkning. Samt at særlover og prosesskrav og forventninger fra interessenter påvirker planprosesser. Denne studien ønsker derfor tilføre kunnskap om medvirkning i plansammenheng og her hvordan det utøves i reguleringsplaner i vegvesenet.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med studien er å undersøke hvordan vegvesenet utøver medvirkning når de utarbeider og fremmer forslag til reguleringsplaner. Problemstillingen er:

I hvilken grad vektlegger Statens vegvesen medvirkning i reguleringsplaner?

Problemstillingen utdypes med følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er planleggingslederen sin intensjon med medvirkning?
2. Hvordan praktiseres medvirkning i reguleringsplaner?
3. Hvordan er medvirkningspraksis i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven?

Problemstillingen besvares ved å gjøre en dokumentundersøkelsen av ti reguleringsplaner, og intervjuer syv planleggingsledere som er geografisk spredt over hele landet.

For å kartlegge medvirkning bruker jeg Arnstein (1969, s. 219) sin medvirkningsstige for å få frem planleggingsledernes intensjon med medvirkning. Stigen viser innbyggernes deltakelse og makt til å påvirke reguleringsplaner. Fallet og Hansen (2012, s. 189) og Farner (2013, s. 22) har videreutviklet stigen til to medvirkningstrapper. Disse bruker jeg for å få frem hvordan vegvesenet praktiserer medvirkning i reguleringsplaner. Medvirkningspraksis synliggjør jeg også ved å vise hvordan planlegging kan forstås gjennom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Dette er to ulike måter å forstå planlegging på (Amdam, 2005).

Jeg har i tillegg brukt Falleth og Hansen (2012, s. 195) sin tredeling av planprosessen for å se når i planprosessen medvirkning skjer. Wøhni (2007, s. 19) har gradert medvirkning på en skala fra en til fem. Denne skalaen bruker jeg til slutt for å få frem medvirkningspraksis i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven (2008). Dette er teorier som ligger tett opp til hverandre, og som jeg bruker for å analysere og drøfte data for å svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen.

1.3 Mange hensyn å ta

Som tiltakshaver er det mange hensyn å ta når forslag til reguleringsplaner skal utarbeides og fremmes. Det er forventninger innad og utenfor organisasjonen som skal balanseres med prosesskrav (Plan- og bygningsloven, 2008), særlover og styringsform. Nedenfor går jeg nærmere inn på noen av disse som innbyggernes forventninger, mål og resultater, god kvalitet til lave kostnader, og enkle og effektive planprosesser.

Tilbakemeldinger viser at medvirkning praktiseres ulikt i vegvesenet avhengig av planens omfang og kompleksitet. Mine kollegaer i vegvesenet forteller at medvirkning ofte fører til store krav fra innbyggere. Lokalbefolkningens forventninger er ofte urealistiske, og samsvarer ikke med vegnormalene. Det kan være krav om gang- og sykkelveg, eller gateløys langs perifere vegstrekninger som vil overskride kostnadsrammen og tidsplanen i prosjektet. Dette er en asymmetri som kan gi fordyrende løsninger med nytte for den enkelte, men som nødvendigvis ikke veier opp nytten for samfunnet. Det er i liten grad samsvar mellom muligheten til å påvirke den endelige utformingen, og ansvaret for å finansiere løsningen (Finansdepartementet, 2015, s. 371). I 2011 uttalte fungerende vegdirektør til Aftenposten følgende om effektivitet og kvalitet;

”Effektivitet handler ikke bare om tidsbruk. Vegplanene skal ha god kvalitet – og skal angi gjennomførbare løsninger som tilfredsstillende definerte behov og mål til lavest mulig kostnad” (Statens vegvesen, 2016a).

Fungerende vegdirektør mener effektivitet må sees i sammenheng med tidsbruk, god kvalitet, løsninger som dekker behov og mål til lavest mulig kostnader. Planleggingstiden og ressursbruken til vegplanlegging har økt. Dette er årsaken til at regjeringen ønsker å effektivisere planprosessene slik at investeringsprosjekter kan gjennomføres raskere (Samferdselsdepartementet, 2012, s. 23).

Reguleringsplanene i vegvesenet forankres hovedsakelig i handlingsprogrammet til Nasjonal transportplan. Med årlig resultatavtale mellom vegdirektoratet og regionene på riksveg. På fylkesveg gjennom regionalt handlingsprogram, med resultatavtale mellom fylkeskommunen og regionen. Når resultatavtalen er underskrevet mottar planleggingslederen en prosjektbestilling fra prosjekteier. I bestillingen fremgår bakgrunnen for prosjektet, mål og (ofte) kostnadsramme for ferdig bygd prosjekt. Planleggingslederen setter deretter sammen en prosjektgruppe. Prosjektgruppen svarer på bestillingen gjennom en prosjektstyringsplan. I prosjektstyringsplanen forankres tidsplan, milepæler og kostnader for planen.

Planleggingslederen er ansvarlig for planprosessen. Det betyr å drive planarbeidet fremover slik at målene kan imøtekommes innenfor rammene i bestillingen. Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik (2007, s. 99) stiller spørsmål om det er mulig å stille klare mål i en stadig mer kompleks verden. Å sette rammer før interessentene og berørte kan medvirke er ikke nødvendigvis formålstjenlig. Kravene til kommunikative prosesser med bredt aktørperspektiv står i kontrast til instrumentell rasjonalistisk planlegging som er opptatt av å finne optimale løsninger på konkrete problemstillinger (Amdam, 2011, s. 121).

I forarbeidene til plan- og bygningsloven kan vi lese at det er ”et stort dilemma at saksbehandlingen av planer både skal sikre forenkling og effektivitet og samtidig sikre bedre medvirkning fra berørte og interesserte private” (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 79). I et stadig mer komplisert samfunn blir samarbeid og involvering av innbyggerne stadig viktigere. Medvirkning må sees i sammenheng med mål- og resultatstyring, overordna forventninger og gjeldene regelverk. Dette kan være utfordrende å håndtere i fysisk planlegging der naturvitenskapen ligger i bunnen, samtidig som medvirkning skal imøtekommes ved å tilrettelegge for allmennhetens deltakelse.

1.4 Tidligere forskning på området

Det er lite forskning på medvirkning i vegplanleggingen. Nedenfor går jeg inn på noe av dette.

En realitetsvurdering av folkelig medvirkning ved større vegprosjekter i regi av Statens vegvesen

Thorsen (2013, s. 1) har studert fem faktorer rundt medvirkning i vegprosjekter; planleggerens hensikt med medvirkningen, medvirkningsform, makt, i hvilken grad innspillene gir utslag på planen, og adferd ovenfor medvirkende eksempelvis vilje til dialog

og kompromiss. Undersøkelsen ble gjennomført som dokument studie med tre vegprosjekter og håndbok 054 – Oversikts-planlegging. Med folkelige medvirkende menes her enkeltpersoner og foreninger uten næringslivs-interesser. Hensikten er å gi en indikasjon på vegvesenet sin medvirkningspraksis i vegplanleggingen. Funn viser at mange medvirkningsrunder legger til rette for reell medvirkning. Det gis mulighet til å ta kontakt med planlegger, og til å påvirke planen. Medvirkning blir praktisert ulikt mellom planleggerne. Informasjonsutvekslingen mellom planlegger og medvirker er god. I studien ble medvirkningspraksisen plassert mellom nivå 5 (imøtekommende) og nivå 6 (deltagende) med bakgrunn i Sherry R. Arnstein sin artikkel ”A ladder of Citizen Participation (1969). Thorsen (2013) konkluderer med at det legges et godt grunnlag for reell medvirkning, og at involverte aktører blir hørt og tatt på alvor. Men at medvirkerne ikke gis makt, og derfor er avhengig av planleggerens vilje til å gjennomføre reell medvirkning (Thorsen, 2013, s. 113-114).

Virker medvirkning virkelig

I 2007 utarbeidet AsplanViak rapporten ”Virker medvirkning virkelig”. Rapporten er gjennomført som dokument studie, nettbasert spørreundersøkelse og intervju, og analysert gjennom medvirkningsteori. Undersøkelsen som ble gjennomført i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand evaluerer ulike medvirknings- og inkluderingsopplegg som er brukt i ulike kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Konklusjonen viser at alle byene legger opp til større medvirkning enn minstekravet i plan- og bygningsloven (2008). Dette gjøres gjennom åpne høringsmøter, åpne kontordager, medvirkningsverksted og ulike typer informasjonsskriv. Planprosessene får frem engasjement og bred deltakelse hos de berørte. De sentrale aktørene deltar i prosessen. Barn, unge og funksjonshemma er i noen planer forsøkt trukket med. Det er ikke tilrettelagt for minoritetsgrupper. Evalueringen viser at medvirkning virket, da planer ble lite endret som følge av medvirkningsprosessen (Asplan Viak AS, 2007, s. 7-9). Forfatter av rapporten Arthur Wøhni (2007) har i undersøkelsen laget en skala som graderer medvirkning. Denne skalaen bruker jeg som teoretisk grunnlag for deler av analysen, da den etter mitt syn er godt tilpasset norske forhold.

”Medvirkning i byplanlegging i Norge”

I rapporten ”Medvirkning i byplanlegging i Norge” fra 2008 ser Norsk institutt for by- og regionforskning på omfanget av medvirkning, aktiviteter utover lovens minstekrav, holdninger, kontaktmønster og innflytelse i private reguleringsplaner. Det er spesielt fokus på medvirkning fra lokalsamfunnet og lokalsamfunnsaktører. Formålet er å få overblikk over

holdninger, kontakt, samarbeid og medvirkning i reguleringsplaner. Undersøkelsen er gjennomført som to kvantitative undersøkelser. Det oppsummeres med at det i dag er flest markedsaktører som er forslagsstillere i reguleringsplaner. Dette er en utvikling som har betydning for innbyggere, lokalsamfunn, og politikernes innflytelse over byutviklingen. Det er liten grad av medvirkning utover minstekravet i plan- og bygningsloven. Deltakelse foregår hovedsakelig gjennom formelle høringer og direkte kontakt mellom lokalsamfunnet og politikere. Medvirkningen skjer i liten grad gjennom dialog, eller gjennom tilrettelagte deltakelsesformer. Men lokalsamfunnet bruker mulighetene de har til å påvirke. Det blir skrevet flere høringsuttalelser, klaget mer, og det er mer kontakt med politikere. Det kommer frem at utbygger vektlegger medvirkning i liten grad. Noe som kan skyldes manglende tradisjon for medvirkning og markedsdynamikk. Planadministrasjonen, og utbygger oppfatter medvirkning fra lokalbefolkningen gjennom mobilisering i byplanleggingen som egeninteresse, og ikke som mobilisering rundt interessen for lokale fellesskap, og i et demokratiperspektiv. Flere funn tyder på at medvirkningsidealet som har vært dominerende i planlitteraturen er svekket, og at lokalsamfunnet har liten innflytelse på reguleringsplanprosessen. Det er planadministrasjonen og utbygger som oppfattes som de viktigste aktørene (NIBR, 2008, s. 100).

1.5 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 går jeg inn på den historiske tilnærmingen til medvirkning, hvorfor det er behov for medvirkning og lovgivers forventninger til medvirkning. I kapittel 3 gir jeg en presentasjon av Statens vegvesen. Jeg forklarer hva en reguleringsplan er. Deretter medvirkningsprosessen og de ti reguleringsplanene som er brukt som en del av grunnlaget i undersøkelsen. I kapittel 4 går jeg inn på vitenskapsteoretisk tilnærming, de metodiske valgene og strategiene som er tatt for å besvare på problemstillingen. I kapittel 5 gjør jeg rede for det teoretiske rammeverket som er brukt for å forklare empirien og for å drøfte problemstillingen. Teorien bruker jeg for å forklare, beskrive og strukturere drøftingen. I kapittel 6 drøfter jeg empiri og teori for å underbygge forskningsspørsmålene. Dette har jeg gjort ved å dele kapittelet inn i forskningsspørsmålene. Kapittel 7 er en oppsummering av funnene. Her vil jeg besvare forskningsspørsmålene ved hjelp av hovedfunnene fra drøftingen og bruke disse for å svare på problemstillinga. Til slutt går jeg inn på refleksjoner rundt forskningsprosessen.

2 Bakgrunn

I dette kapittelet ser jeg på medvirkning gjennom en historisk kontekst. Fra den tid staten som følge av fattigdom tok ansvaret for planleggingen på 1800 tallet, frem til i dag hvor kompleksiteten i samfunnet og bærekraft er drivende elementer for medvirkning. Deretter går jeg inn på hvorfor medvirkning er hensiktsmessig, og forventingene til lovgiver om medvirkning. Til slutt forklarer jeg hva en reguleringsplan er.

2.1 Historisk kontekst

Staten og innbyggernes involvering i planleggingen har i stor grad endret seg ut fra behovene i samfunnet. Utviklinga i planleggingsfaget viser behovene og endringskreftene som er, og har vært styrende i arealplanleggingen. Å se planleggingen i en historisk kontekst gjør det enklere å forstå hvorfor og hvordan bruken av medvirkning har endret seg opp gjennom årene.

2.1.1 Staten tar ansvar

Staten tok et overordna ansvar for planleggingen allerede på første halvdel av 1800 tallet. Infrastrukturen skulle bedres, bo- og helseforholdene og byene skulle sikres mot angrep og brann. Det ble egne bygningslover for byene med bygningskommisjon og reguleringskommisjon som skulle lage byplan (Fiskaa, 2009, s. 9-12). I 1837 kom formannskapsloven som ga sentralisert makt til kommunene. Dette var starten på kommuneforvaltningen og lokalt selvstyre (Stortinget, 2016). Større råderett til kommunen førte til at planlegging og bygging ble sett på som et lokalt ansvar (Fiskaa, 2009, s. 15-16). I denne perioden styrte staten sterkt for å bedre velferden ved å gi strukturelle føringer for arealbruken. På 1900 tallet ble det behov for mer planmessig styring av byggeområder og veg- og gatenett som følge av industrialisering, teknisk utvikling og byvekst (Fiskaa, 2009, s. 9-12).

2.1.2 Landsplanlegging og mulighet for medvirkning

I 1965 kom ny bygningslov som ikke bare gjaldt byer, men også spredtbygde strøk. Det skulle lages oversiktsplaner utenfor byene, generalplaner for hele kommunens areal, og reguleringsplaner som viste arealbruken for mindre områder. Planer i landkommunene kom som følge av industrialisering med vekst i tettsteder og randbygging langs vegene (Fiskaa, 2009, s. 50). Loven var et teknisk-fysisk redskap som skulle løse samfunnsproblemer gjennom politisk styring. Generalplanleggingen krevde et plansystem, samt kunnskapsgrunnlag og fagfolk til å lage planene. Dette ble for omfattende, for vitenskapelig, utilstrekkelig og vanskelig for folk flest (Fiskaa, 2009, s. 33). Kravet til medvirkning i bygningsloven var tidlig samarbeid med

offentlige interessenter, organisasjoner og andre som hadde interesse i planarbeidet (Kleven, 2011 s. 63). Parter ble varslet og fikk gi kommentarer til ferdige planer slik at de kunne ivareta sine juridiske rettigheter (Holsten, 2000). Det tradisjonelle byråkratiet stod sterkt, og tok stilling til sakene ved å vurdere de opp mot gjeldene regelverk.

2.1.3 Modernisering ga behov for samordning

Plankritikken og behovet for samordning førte til ny lov i 1981. Loven ble endret i 1985, og generalplanen ble skiftet ut med kommuneplan (Fiskaa, 2009, s. 34-35). Samtidig skulle staten gjennom New Public Management reformen effektivisere offentlig forvaltning (Vanebo, 2011, s. 22-31), gjennom individualisering og resultat- og målstyring (Tranøy & Østerud, 2001, s. 10 -13). Modernisering fragmenterte offentlig sektor (Tranøy & Østerud, 2001, s. 9) og vanskeliggjorde samordnet styring, likebehandling og oversikt. Samordnings- og medvirkningsperspektivet fikk derfor større fokus, og sektorer med ansvar for ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling skulle delta i reguleringsplanarbeidet. Det skulle drives aktiv opplysningsplikt til berørte personer og grupper, og mulighet for å delta i planprosessen. Planarbeidet skulle annonseres og grunneiere og rettighetshavere underrettes med frist til å uttale seg. Planutkastet ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn, og saken behandlet med merknadene som kom inn. Til slutt ble planen kunngjort, og grunneiere og rettighetshavere varslet særskilt (Miljøverndepartementet, 2016). Dette tyder på at modernisering av offentlig sektor ga behov for mer medvirkning.

2.1.4 Bærekraft, kompleksitet og økt samhandling

Forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008 tilkjenner et behov for å tilpasse ”verktøyet for samfunnsplanlegging til endringer og nye oppgaver i samfunnet” (Klima- og miljøverndepartementet, 2007, s. 5). Reformen, konkurranse om ressurser og konflikter i forvaltningen av arealer krever et beslutningssystem som sikrer helhetlige løsninger i et bærekraft- og samfunnsøkonomiskperspektiv. Plansystemet skal tilrettelegge for raske og effektive løsninger. Økt medvirkning skal avklare konflikter i tidlig fase, og styrke forutsigbarheten i planen (Klima- og miljøverndepartementet, 2007, s. 34). Dette kan relateres til Governance som kjennetegnes gjennom samarbeid mellom ulike aktører, med ulike ressurser og rettigheter for å løse planutfordringer, gjensidig avhengighet, deltagelse i problemutforming og gjennomføring (Falleth & Saglie, 2012, s. 90-92). Dette ser vi igjen gjennom samarbeidskoalisjoner med kommuner, innbyggerne, private og offentlige organisasjoner. Samtidig avgrenses og styres planleggingen gjennom nasjonale føringer og

regelverk. Å skape ”det gode samfunn” skal skje i samspill mellom staten og innbyggere. Økt kompleksitet krever mer samhandling, samtidig som staten styrer gjennom sterkere føringer.

2.2 Hvorfor medvirkning?

Medvirkning skal bidra til gode beslutningsprosesser, mobilisere ressurser til offentlig deltakelse og øke kompetansen til den enkelte og det offentlige. Agger og Hoffmann (2008, s. 12) argumenterer for medvirkning av demokrati- og borgerdeltakelseshensyn. At det er en demokratisk rett å bli hørt, og at borgerne skal gis innflytelse. Innes og Booher (2005, s. 423) mener medvirkning gir bedre oversikt over innbyggernes behov og ønsker, og bidrar til å fremme rettferdighet og likhet. Ved deltakelse skapes større forståelse for andre synspunkter, og bidrar til å gi ny kunnskap til planen som utarbeides. Innbyggerne har ofte lokalkunnskap som fagpersonene ikke besitter. Derfor bør beslutninger tas gjennom åpen dialog for å få frem den beste løsningen. Medvirkning kan redusere konflikter, skape eierskap og forankre planen bedre. Erfaringer viser at der innbyggere har vært involvert blir prosjektene i større grad vedlikeholdt. Ikke minst er gjensidig deltakelse en læringsprosess mellom innbygger og forvaltning som øker den demokratiske kompetansen. Men medvirkning kan ha ulemper. En dårlig medvirkningsprosess kan hindre forankring av planen, skape dårlig omtale både for planen og forslagsstiller, og slik hindre utviklingsprosesser (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12). Derfor bør det gis mulighet til å uttale seg flere ganger, eksempelvis gjennom høringer og åpne møter. Fordi det gir legitimitet til vedtaket og offentlige beslutninger (Innes & Booher, 2005, s. 423). Å legge til rette for involvering og innflytelse er implisitt en beslutning tatt av folket.

Demokratiargumentet bygger på et ideologisk utgangspunkt, om at innbyggerne har rett til å bli hørt, og at alle stemmer teller likt. Ved å tilrettelegge for medvirkning skal en sikre at innbyggerne gjennom offentlig debatt kan delta i planutformingen. Effektivitetsargumentet kan begrunnes med muligheten for å redusere konflikter og gi omforente løsninger. Dette gjør planprosessen lettere og raskere å gjennomføre. Kunnskapsgrunnlaget økes, og gir slik bedre planer. For grunneiere og lokalbefolkningen kan veginngrep få direkte konsekvenser. Kanskje må boligen eller gården fraflyttes, eiendom eksproprieres, og erstattes med veg. Men medvirkning må sees i sammenheng med private interessers kortsiktige behov og avveies mot samfunnets langsiktige behov (Aasæther & Hagen, 2001, s. 189-190).

2.3 Medvirkning etter plan- og bygningsloven

Planlovutvalget (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130) definerer medvirkning som:

”Med medvirkning menes enkeltpersoner og grupperes rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin fremtid.”

Med dette forstås en åpenhet om at alle skal ha tilgang til samme informasjon for å ha lik mulighet til å ivareta sine interesser. Åpenhet er en forutsetning for å ha tillit til plansystemet og for reell medvirkning. Medvirkning skal sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov, at alle berørte og interesserte skal bli hørt. Medvirkning skal fremme kreativitet og engasjement og sikre demokratisk deltakelse i samfunnet. Dette danner grunnlaget for et godt beslutningsgrunnlag. Mulighet til å delta i planprosesser er viktig for å ta vare på felles verdier og levekår (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). Medvirkning er et sentralt begrep i planarbeidet, og handler om hvordan innbyggerne skal kunne påvirke fremtiden. I Norge har det vært økt fokus på medvirkning, noe som gjenspeiler seg i lovverket. Dette samsvarer med behovet for involvering som følge av rask endringstakt, økt kompleksitet i samfunnet, og høyere kunnskapsnivå hos innbyggerne.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt syn på medvirkning, samsvarer i stor grad med Agger og Hoffmann (2008, s. 12) og Innes og Booher (2005, s. 422-423) sin forståelse av begrepet. At medvirkning gir bedre beslutningsgrunnlag når planen består av ekspert- og lokalkunnskap. At bred og aktiv involvering gir økt mangfold og et mer nyansert og helhetlig kunnskapsgrunnlag. Blant annet som følge av høyere utdanningsnivå og økt sosial mobilitet. Å løse samfunnsutfordringer krever dialog med lokalbefolkningen, det motiverer, engasjerer, fremmer nettverk og felles tilhørighet. Dette kan bidra til smidige planprosesser, eierskap og stedsidentitet. Ikke minst kan læring og demokratiutvikling utvikles å bringe folk sammen, og gi nye ideer og læring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12).

Veilederen om medvirkning i planlegging utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) skisserer fire prinsipper for å skape meningsfull involvering. *Åpenhet* innebærer at alle skal ha lik tilgang til nødvendig informasjon for å

ivareta egne interesser, eller for å få uttrykt sine meninger. *Styringseffektivitet* innebærer en styrt medvirkningsprosess med tilstrekkelig involvering på et tidlig tidspunkt. *Universell utforming* betyr lav terskel for deltakelse, og kan sikre et helhetlig bilde av utfordringer og muligheter. *Likeverd* innebærer at alle grupper og interesser stilles likt med hverandre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 17).

Medvirkning tilkjenner åpne og forutsigbare prosesser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1). Det skal skje gjennom medvirkning fra berørte personer, virksomheter, organisasjoner, allmennheten og sektormyndigheter. Loven er et redskap for folkevalgte organer for å stimulere, og styre utviklingen i samfunnet, og skal legge til rette for utbygging, et dynamisk og konkurransedyktig næringsliv, løse interessekonflikter rundt areal, samt verne viktige miljøverdier. Dette skal løses gjennom åpenhet og medvirkning slik at innbyggerne får mulighet til å påvirke utviklingen av lokalsamfunnet og nærmiljøet (Klima- og miljødepartementet, 2003, s. 58). Plikten til å ivareta medvirkning er grunnfestet i annen rett. ILO-konvensjonen stedfester retten til urfolk til å få informasjon om, og delta i beslutningsprosesser, og i Barnekonvensjonen om barns rett til deltakelse. I Århuskonvensjonen stilles kvalitetskrav til medvirkning i enkeltsaker som kan ha spesielle miljømessige konsekvenser. I den nye loven om miljøinformasjon er det regler om utforming av informasjon, og allmennhetens deltakelse i planleggingen. Loven om miljøinformasjon implementerer Århuskonvensjonen i norsk rett, og setter således premisser for allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser (Klima- og miljødepartementet, 2003, s. 82-83). Det er en forutsetning at deltakelse foregår i åpne former som gir informasjon og reell medvirkning fra start til endelig vedtak (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 45).

3 Empirisk kontekst

Nedenfor gir jeg en kort beskrivelse av Statens vegvesen som organisasjon. Jeg går inn på organisasjonsstruktur, mål, styringssystem og oppgaver. Deretter gis en kort beskrivelse av de 10 reguleringsplanene som er brukt som en del av det empiriske grunnlaget i undersøkelsen.

3.1 Statens vegvesen

Vegvesenet er en offentlig aktør med omtrent 8000 ansatte, organisert på to forvaltningsnivå. Vegdirektoratet

og regionskontor. Regionene er delt inn i fem vegavdelinger som hovedsakelig følger fylkesgrensene. Vegavdelingene er det operative nivået i organisasjonen. De utarbeider planer, bygger, drifter og vedlikeholder vegnettet på riks- og fylkesvegene, og utfører i tillegg en rekke forvaltningsoppgaver.



Figur 1 Organisasjonskart

Vegvesenet er en del av transportsystemet i Norge som inkluderer veg, sjø, fly og bane. Transportpolitikkenes overordna mål er å «Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert, og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.» (Samferdselsdepartementet, 2012, s. 17). Vegvesenet sitt samfunnsoppdrag er å arbeide for at alle skal komme seg trygt fram uansett om de går, sykler, kjører, eller reiser kollektivt. Vegvesen har tre roller: Vegadministrasjon på riksvegene (10700 km) og fylkesvegene (44500 km) (Statens vegvesen, 2016 s. 8), fagorgan, gjennomfører førerprøver, samt kontrollerer kjøretøy og utfører tilsynsoppgaver. I tillegg utvikler og godkjenner vegvesenet regelverk.

Styringssystemet er mål- og resultatstyring. Dette innebærer at resultatene skal samsvare med målene som settes (Statens vegvesen, 2001, s. 5). Etaten har siden 1993 arbeidet for å bli mer kostnadseffektiv og konkurransedyktig, med fokus på effektivitet og rasjonell bruk av ressursene (Agenda, 2006, s. 15-16).

Årsplanen for 2015 viser at vegvesenet brukte 1 380,9 millioner kroner til planlegging og grunnverv m.m. (Statens vegvesen, 2016 s. 31d). Som en stor offentlig aktør vil det være av allmenn interesse hvordan vegvesenet praktiserer medvirkning når de utarbeider forslag til reguleringsplan, fordi vegnettet berører den enkelte av oss på ulik måte og i ulik grad.

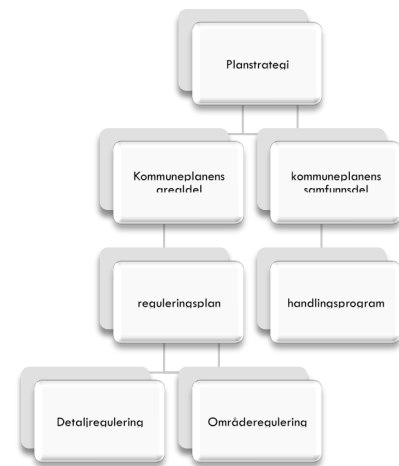
3.2 Hva er en reguleringsplan?

I alle planer som utarbeides etter plan- og bygningsloven stilles det krav til medvirkning. En reguleringsplan er et kart over et geografisk avgrenset område.

Reguleringsplanen definerer hva arealet kan brukes til.

Planen består av regulerings-plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet fastlegger hvordan arealet skal brukes og utformes. Planbestemmelsene utfyller og utdyper forhold som ikke kommer frem av plankartet. Mens

planbeskrivelsen beskriver formålet, nåsituasjonen, konsekvenser, og forholdet til annet regelverk som berører planen. Planen er et juridisk dokument som binder fremtidig arealbruk frem til ny plan vedtas (Klima- og miljøverndepartementet, 2007, s. 228). Det er to typer reguleringsplaner, en områderegulering er mindre detaljert enn detaljreguleringer (Klima- og miljødepartementet, 2008, s. 28).



Figur 2 Planntyper og sammenheng.

Vegvesenet har hjemmel i plan- og bygningsloven § 3-7 til å utarbeide og fremme forslag til reguleringsplan på vegne av staten på riksveger og fylkeskommunen på fylkesveger. Det er kommunestyret som vedtar planen. Plan- og bygningsloven er en prosessuell lov, det vil si at den gir føringer om prosessen ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Loven skal fremme bærekraftig utvikling for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det betyr at vegvesenet i vegplanleggingen må balansere mellom økonomisk og sosial utvikling, miljøhensyn og må sees i et større samfunnsperspektiv (Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-1).

3.3 Medvirkning i reguleringsplaner

I kommentarutgava til loven (Tyren, 2015) utdypes kravet til medvirkning om en åpen, bred og tilgjengelig prosess i lokalsamfunnet fra saken starter til endelig vedtak (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 45). Dette inkluderer både organiserte og uorganiserte interesser. Det skal i størst mulig grad arbeides for offentlighet og reell medvirkning. Det er planmyndighetens ansvar å tilrettelegges for dette, og gi like vilkår for alle berørte. Men det er den som fremmer planforslaget, som har ansvaret for å legge til rette for medvirkning.

Kommunen har likevel en oppfølgingsplikt. Det presiseres et ansvar om å ivareta grupper med særskilte behov, herunder barn og unge. Grupper og interesser som selv ikke kan delta skal sikres medvirkning på andre måter, eksempelvis gjennom kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og lokale brukerorganisasjoner. For grupper som ikke har

talspersoner gjennom etablerte organisasjoner må forslagsstiller sikre god medvirkning innenfor de muligheter som foreligger. Slike grupper kan være innbyggere som ikke kan språket, samiske talende, personer med nedsatt funksjonsevne, eller fremmedkulturell bakgrunn (Klima- og miljøverndepartementet, 2007, s. 189). Jeg går nedenfor nærmere inn på minstekravet til medvirkning i reguleringsplaner.

3.3.1 Planoppstart

Ved planoppstart skal forslagsstiller kunngjøre planarbeidet i minst en avis som leses på stedet, og gjennom elektroniske medier. Det er en plikt å legge til rette for å hente inn synspunkter, og presentere planforslaget gjennom elektroniske medier. Denne måten gir personer med nedsatt funksjonsevne mulighet til å bli kjent med plandokumentene. Ett eksemplar av planforslaget skal være lett tilgjengelig for alle. I tillegg skal statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, varsles om muligheten til å komme med uttalelse. De som blir direkte berørt som grunneiere, festere, rettighetshavere, og naboer skal varsles og gis mulighet til å uttale seg. De samme kravene til medvirkning gjelder ved planprogram.

3.3.2 Høring og offentlig ettersyn

Når planforslaget er utarbeidet så skal sendes på høring, og legges ut til offentlig ettersyn. Forslagsstiller skal underrette om forslaget og hvor det er tilgjengelig. Med det menes at dokumentene skal gjøres tilgjengelig fysisk. Forarbeidene til loven viser at det er lang praksis å legge plandokumentene ut på Rådhuset. I alle faser av planprosessen skal det legges til rette for å hente inn synspunkter gjennom elektroniske medier. Slik åpnes det nye muligheter for å utveksle informasjon. Denne måten gir personer med nedsatt funksjonsevne mulighet til å bli kjent med plandokumentene. Fristen for å uttale seg er minst 6 uker. Planforslaget sendes berørte. De skal samtidig bli informert om hvor forslaget er tilgjengelig. Planforslaget skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske media. Det innebærer at minst ett eksemplar av planforslaget skal gjøres lett tilgjengelig slik at alle har mulighet til å lese det. Dette er den siste åpne delen i medvirkningsprosessen. Hensikten er å samle kunnskap, innspill, systematisere, kvalitetssikre og eventuelt supplere planforslaget. Høringen må sees i sammenheng med forutgående opplegg for medvirkning. Da tilstrekkelig tidlig involvering kan sikre en faglig balansert beslutningsgrunnlag, og vil slik påvirke omfanget av høringsopplegget. Når fristen er gått ut behandler kommunen planforslaget med de innkomne merknadene.

3.3.3 Politisk behandling

Når planforslaget er politisk behandlet og vedtatt så skal det underrettes, kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. De som blir direkte berørt skal varsles på en hensiktsmessig måte. Det vil si de som tidligere har uttalt seg i saken, eller er berørt av vedtaket. I brevet skal klagemuligheten gjøres kjent. Plandokumentene skal kunngjøres i en avis som leses på stedet, og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier (Klima- og miljødepartementet, 2008, s. 7-36).

3.4 Ti utvalgte reguleringsplaner

Reguleringsplanene nedenfor er utarbeidet og fremmet av vegvesenet. Nedenfor gir jeg en kort beskrivelse av den enkelte plan og medvirkningsprosessen. Merknadene som kom inn til planene til høring og offentlig ettersyn er sammenfattet som vedlegg til studien. Merknadene er systematisert etter hvordan de er ivaretatt i planen, om de er imøtekommet, ikke imøtekommet, eller delvis imøtekommet. Det er ikke vurdert om merknadene er av vesentlig art, eller konsekvenser de vil ha/ ikke vil ha for det enkelte planforslag og de berørte. Som grunnlag for dokumentundersøkelsen har jeg brukt plandokumentene og www.vegvesen.no.

3.4.1 E6 Kvæangsfjellet, Troms, region nord

Kvæangsfjellet er i Nordreisa og Kvæangen kommune. Kvæangsfjellet er en høyfjellsovergang. Vegen ligger i et friluftsområde som er i bruk i hele året, og hvor det er beiteområde for. Kvæangsfjellet er hoved ferdselsåre mellom nord og sør. Den er også hovedveg til Kvæangen kommune som har økende transport av varer og tjenester. Høyfjellsovergangen er værutsatt, spesielt vinterstid med fokksnø, og partier med snøskredfare. Vegen har sterk stigning og dårlig kurvatur, og kan bli stengt vinterstid i kortere eller lengre perioder, eller det innføres kolonnekjøring. Hensikten med planen å er sikre trygg og fremkommelig veg over fjellet hele året. Det er tidligere utarbeidet er forprosjekt med silingsrapport der ulike alternativer er vurdert (Statens vegvesen, 2017a).

Planarbeidet krevde konsekvensutredning. Det ble derfor varslet planoppstart samtidig med planprogrammet i januar 2016. Planforslaget ble lagt til høring og offentlig ettersyn i oktober med 6 ukers frist til å gi uttalelse. Informasjon om planprosessen og foreslåtte løsninger ble fortløpende lagt ut på hjemmesiden til vegvesenet. I forbindelse med planarbeidet ble det gjennomført åpne møter tidlig i prosessen, og etter at planforslaget var utarbeidet. Vegvesenet satt på samvirkelaget i planområdet for å informere og få innspill. Det var nært samarbeid med reindrifta under hele prosessen. Det kom seks innspill fra private aktører om endringer i

planen. En ble imøtekommet, og en delvis imøtekommet, øvrige ble ikke imøtekommet. Gjennom informasjonsarbeidet er det et ønske å oppnå lokal medvirkning. Planen ble vedtatt 9.2.2017 (Statens vegvesen, 2017a). I denne planen er det tilrettelagt for mer involvering og innflytelse enn de formelle minstekravene i plan- og bygningsloven (2008). Det var et aktivt samarbeid med næringsinteresser (Statens vegvesen, 2017a).

3.4.2 E6 Finneidstraumen bru, Nordland, region nord

Planområdet ligger på begge sider av Finnstraumen i Fauske kommune. Området er sterkt preget av menneskelig inngrep som grustak, industriområde, kai, jernbane og veg. Det skal bygges ny bru med tilstøtende veger, til sammen cirka 950 meter ny veg. Årsdøgntrafikken på vegen er 3 500 kjøretøy. Brua er en flaskehals på E6. Reguleringen omfatter også gang- og sykkelveg/fortau. Finneidstraumen brukes til rekreasjon. I planarbeidet er det foreslått friluftsområde med tursti og adkomst og parkeringsplass. Dagens bru er smal, har høydebegrensninger og større kjøretøy har problemer med å møtes (Statens vegvesen, 2017b).

Det ble varslet planoppstart januar 2015 i Salten posten og Avisa Nordland med uker høringsfrist. Planforslaget ble sendt på høring og offentlig ettersyn i perioden 18.3. – 19.4.2016. I denne perioden ble det arrangert åpent møte. Det ble orientert om planforslaget, og åpnet for spørsmål og diskusjon rundt de foreslåtte løsningene. Planforslaget var tilgjengelig hos kommunen og på regionvegkontoret til vegvesenet, samt elektronisk. Berørte ble varslet med frist for innspill. Deretter ble det laget en oppsummering av innkomne merknader, og det ble utført mindre justeringer og oppdateringer av planforslaget. Av tre innspill i høringsperioden, ble 2 imøtekommet og førte til endring i planen (Statens vegvesen, 2017b). Kommunestyret vedtok planen i januar 2016. Vedtaket ble påklaget. Den 27.1.2017 stadfestet Fylkesmannen kommunens vedtak. I denne planene er ikke de formelle minstekravene til medvirkning ivaretatt, da planoppstart ikke ble varslet elektronisk (Plan- og bygningsloven, 2008). Men det er lagt til rette for involvering utover minste kravene i plan- og bygningsloven (2008) (Statens vegvesen, 2017b).

3.4.3 E6 Langnesberga, Nord-Trøndelag, region midt

Planområdet ligger ved Snåsavatnet i Snåsa kommune. Formålet med planen er å sikre areal til skredsikring og å bedre trafiksikkerheten på E6 for strekningen Langnes Snåsa – kroa Vegset. I utgangspunktet var dette kun et skredsikringsprosjekt, men planområdet ble utvidet etter ønske om å etablere en felles avkjørsel til eiendommene i Vegsetgrenda. Frist for å gi innspill var fire uker. Strekningen er på 3,5 kilometer med tunnel på 1260 meter. Det skal

lages deponi for tunnelmasse, og ny avkjørselsløsning for boliger og fritidsboliger i Vegsetgrenda (Statens vegvesen, 2017c).

På oppstartsmøtet med Snåsa kommune i 2013 ble grunnlaget for planprosessen lagt. Oppstart av planarbeidet ble varslet i brev til berørte i mai 2013. Planarbeidet ble varslet i Snåsingens og i Trønderavisa. Innspillene ble vist i eget notat. Det ble gjennomført møte med grunneierne. Her fikk de mulighet til å komme med sine synspunkter. Disse ble forsøkt tatt hensyn til. Høring og offentlig ettersyn ble kunngjort i lokalavisene. Planforslaget ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn i perioden 30.9.2016 til 12.11.2016. Vegvesenet inviterte til åpent informasjonsmøte i hørings-perioden. Planforslaget presentert og det var anledning til å stille spørsmål. Planen ble vedtatt i desember 2016. Av 21 innspill ble fem delvis imøtekommet, to ikke imøtekommet og elleve imøtekommet. Resterende innspill skulle avklares i byggefasen. Dette notatet ligger ikke på hjemmesiden til vegvesenet og er derfor vanskelig å gjøre seg kjent med (Statens vegvesen, 2017c). Det er lagt opp til en medvirkningsprosess hvor minstekravene til medvirkning er ivaretatt (Plan- og bygningsloven, 2008). Ut over dette ble det tilrettelagt for involvering og mer innflytelse gjennom folkemøte og møte med grunneiere (Statens vegvesen, 2017c).

3.4.4 E39 Betna – Klettelva, Møre og Romsdal, region midt

Reguleringsplanen for E69 Betna-Klettelva i Halså kommune er en del av oppgraderingen av Kyststamvegen E30 fra Kristiansand til Trondheim, til sammen omtrent 5200 meter. Det ble i perioden 2014-2019 satt av 400 millioner kroner i Nasjonal transportplan til strekningen E39 Ålesund – Klett, dette inkluderer finansiering av strekningen Betna – Klettelva – Hestneset. Dagens veg er uegnet som europaveg da den er smal og har dårlig kurvatur. Randbebyggelsen gir redusert fartsgrense og dårlig fremkommelighet. Dette gir miljøulemper for de som bor langs vegen, og dårlig fremkommelighet for de som ferdes langs vegen. Hovedfokuset i planarbeidet var trafiksikkerhet, fremkommelighet, redusert arealbruk og bedre miljøforholdene (Statens vegvesen, 2017d).

Planoppstart ble kunngjort 14.3.2016 med høringsfrist 18.4.2016. Bakgrunnen for at det ikke ble arrangert åpent møte ved planoppstart er at veglinjene som ligger til grunn for planen ble presenter ved offentlig ettersyn av kommunedelplan for E39 Betna – Klettelva. For å optimalisere tiltaket, og gi minst mulig konsekvenser var det nær kontakt med kommunen, grunneiere og aktuelle særinteresser. Det ble arrangert møte med grunneiere. Det var møte

med gårdbrukerne for å informere og utveksle synspunkter om anleggsveien. Nye skogsbilveier med kryssløsninger under E39 ble presentert for møtedeltakerne. Gårdbrukerne kom med synspunkter og landbruksvegen ble til gjennom dialog. Planen ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden 24.9.2016 til 7.11.2016. I denne perioden arrangerte vegvesenet et åpent informasjonsmøte og åpen kontordag i Halså rådhus. Planforslaget ble vedtatt 15.12.2016. Det kom inn ti innspill til varsel om planoppstart fra innbyggerne. Av disse ble to imøtekommet, noe ble ikke kommentert, mens andre avgjørelser måtte tas av andre. Av 11 innspill til høringa og offentlig ettersyn ble syv imøtekommet, og fire ble ikke i møte kommet (Statens vegvesen, 2017d). Medvirkningsprosessen har høyere grad av involvering og innflytelse enn minstekravene i plan- og bygningsloven, selv om formale kravene til loven ikke ble ivaretatt (2008) (Statens vegvesen, 2017d).

3.4.5 RV 13 Bøadalen - Tistel, Sogn og Fjordane, region vest

Planområdet ligger i Bøadalen i Vik kommune. Formålet med planen er å utbedre vegen fra Tistel til massedeponiet i Bøadalen slik at vegen kan transportere tunnelstein fra Goteviktunnelen til massedeponiet. Vegen skal både i anleggsperioden og i ettertid brukes som tilkomst til gårdsbruk, landbruksområde og skianlegg. Hensikten er å legge til rette for ny helårsveg mellom Voss og Vik slik at funksjonene vegen har i dag som nord-sør samband på Vestlandet, og som øst-vest samband kan styrkes (Statens vegvesen, 2017e).

Oppstart av planarbeidet ble kunngjort i Sogn Avis i januar 2016. Berørte ble varslet i eget brev. Grunneiere ble invitert til et møte der planforslaget ble presentert, og de fikk komme med innspill. I etterkant ble planen lagt ut på høring og til offentlig ettersyn på kommunehuset i perioden 1.12.2015.-18.1.2017. Plandokumentene ble gjort tilgjengelig på kommunehuset, og elektronisk. Berørte fikk tilsendt brev om høringen. Det holdt åpent møte/ informasjonsmøte og åpen kontordag på Bøadalen om planforslaget i juni 2016. Kommunestyret vedtok planen i februar 2017. Til varsel om planoppstart kom det tre innspill fra private aktører. Disse innspillene ønsket vegvesenet å løse i samråd med innbyggerne. Etter at planforslaget ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn kom det ni merknader fra innbyggerne. Av disse ble fire imøtekommet, to ble ikke imøtekommet. En merknad måtte avklares i grunnvervsprosessen, og en av kommunen (Statens vegvesen, 2017e). De minste formale kravene til medvirkning er ikke ivaretatt (Plan- og bygningsloven, 2008). Det tilrettelagt for involvering og innflytelse utover dette (Plan- og bygningsloven, 2008) (Statens vegvesen, 2017e).

3.4.6 RV 13 Lovraeidet – Rødslane, Roganland, region vest

Riksveg 13 fra Lovraeidet til Sand i Sula kommune er skredutsatt, vegen er smal, har krapp kurvatur og er uten gul midtstripe. Formålet med planen er å tilrettelegge for god standard, tilpasning til annet vegnett, brukerne og omgivelsene, inkludert hensynet til verdier som naturmiljø, landskap etc. Tiltaket krevde konsekvensutredning (Statens vegvesen, 2017f).

Det ble varslet planoppstart oktober 2015 i Suldalposten, og elektronisk med frist i slutten av november til å komme med innspill. Samtidig ble planoppstart varslet i brev til berørte. Planforslaget med konsekvensutredning ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn i perioden 30.6.-1.9.2016, samt sendt til berørte interesse-organisasjoner og berørte. I høringsperioden var det ett åpent møte. Til varsel om planoppstart kom det seks innspill fra innbyggerne. Kommentarene var gjennomgående at innspillene ble fulgt opp i reguleringsplanarbeidet. Til høring og offentlig ettersyn kom det inn åtte merknader fra private aktører. En merknad ble imøtekommet, og en ble ikke imøtekommet, tre ble tatt til orientering, og ett innspill måtte løses i byggeplanen (Statens vegvesen, 2017f). Innkomne høringsuttalelser ble sammenstilt og kommentert før planen ble vedtatt i januar 2017. Minstekravene til medvirkning er ivarettatt (Plan- og bygningsloven, 2008). Utover dette ble innbyggerne involvert gjennom møte (Statens vegvesen, 2017f).

3.4.7 RV 111 x Rådhusveien, Østfold , region øst

Reguleringsplanen skal legge til rette for kryss utbedring i krysset mellom Rådhusveien og riksveg 11 (Iseveien) i Sarpsborg kommune, cirka 3 km fra Sarpsborg sentrum. Planen omfatter videreutvikling av eksisterende gang- og sykkelveg, oppgradering av kollektivholdeplass, samt andre mindre tiltak som avkjørselssanering. Hensikten med planen er økt trafiksikkerhet og attraktivitet for kollektivreisende, fotgjengere og syklister og slik redusere bilbruken (Statens vegvesen, 2017g).

Planoppstart ble kunngjort 4.6.2014 i Sarpsborg Arbeiderblad, samt elektronisk. Berørte ble varslet i brev. Frist for innspill var 1.6.2014. Det ble arrangert åpen kontordag på Skjeberg senter i september 2014. Her ble det orientert om prosjektet med mulighet til å stille spørsmål. Det er tidligere gjennomført barnetråkkregistreringer for skolen som ligger nærmest planområdet. Det ble vurdert dithen at det ikke var behov for ytterligere medvirkning utover dette. Plandokumentene ble lagt ut til offentlig høring og ettersyn i perioden 12.3. – 28.4.2015, også nå ble berørte varslet. Dokumentene ble gjort tilgjengelig på vegvesenet og

kommunens hjemmeside, og på Servicekontoret i Sarpsborg Rådhus. Av fire innkomne merknader fra private aktører ble ett imøtekommet, ett ble imøtekommet, ett ikke imøtekommet, og øvrige ble delvis imøtekommet. I denne planen er det lagt opp til medvirkning utover formalkravene i plan- og bygningsloven (2008). Det kom inn to klager på vedtaket. Bystyret opprettholdt vedtak, og saken ble videresendt Fylkesmannen for avgjørelse (Statens vegvesen, 2017g).

3.4.8 RV 2 Morokulien – Magnormoen, Hedmark , region øst

Hensikten med planen er å legge til rette for trafikksikker gang- og sykkelveg, oppgradering av bussholdeplasser, kontrollplass og avkjøringsfelt til tollstasjon/kontrollplass fra Furumoen til Morokulien i Eidskog kommune. Dette er et trafikksikkerhetstiltak som skal gi et bedre tilbud til myke trafikanter. Strekningen er cirka 600 meter lang (Statens vegvesen, 2017h).

Det ble gjennomført oppstartsmøte med kommunen i november 2016. Planoppstart ble varslet 13.1.2016 med frist for innspill 5.2.2016. Berørte ble tilskrevet. I slutten av april ble det arrangert møte for berørte grunneiere. Planforslaget ble lagt på høring 24.6. – 19.8.2016, og gjort tilgjengelig elektronisk, og i Eidskog kommune. Det var nær kontakt med kommunen. Planen ble vedtatt i desember 2016. Ett at tre innspill ble imøtekommet ved varsel om oppstart. Til høring og offentlig ettersyn kom det inn tre merknader. To ble delvis imøtekommet og ett ikke imøtekommet. Det ble lagt opp til mer involvering og innflytelse en minstekravene i plan- og bygningsloven (2008).

3.4.9 RV 9 Bjørnarå – Optestøyl, Aust-Agder, region sør

Gjennom Setesdal fra Kristiansand til Haukeligrend er hovedvegsforbindelsen mellom sørlandskysten og de indre deler av Sør-Norge med videre forbindelse øst/vest. Opprusting av strekningen har pågått over flere år. Hensikten med reguleringsplanen for delstrekningen Bjørnarå – Optestøyl som er på cirka 5,5 kilometer er å legge til rette for bedre vegstandard, med gul midtstripe, bredere grøft, slakere kurvatur og bedre bæreevne. Tiltaket vil føre til omlegginger av private avkjørsler og tilkomstveger. Planen skal regulere areal til fremtidig utbedring av strekningen for å bedre fremkommeligheten og trafikksikkerheten på strekningen (Statens vegvesen, 2017i).

Det ble avholdt oppstartsmøte med kommunen i september 2015. Det ble varslet planoppstart i perioden 30.10.2015-4.12.2015. I november ble det tilrettelagt for informasjons- og medvirkningsmøte. I forbindelse med høring og offentlig ettersyn (2.06. -8.8.2016) ble det

arrangert åpent informasjonsmøte 22.6.2015 på rådhuset i Bykle. Dette ble kunngjort i Setesdølen og Fædelandsvennen. Planforslaget ble gjort tilgjengelig elektronisk, samt på rådhuset i Bykle og i vegvesenet sine lokaler i Arendal. Det kom inn åtte innspill fra private aktører til oppstart. Ett ble delvis imøtekommet, fire imøtekommet, og tre ble ikke imøtekommet. Etter høringen kom det inn to innspill som begge ble i møte kommet. Selv om det ikke ble lagt opp til involvering slik det fremgår av plan- og bygningsloven (2008) ble det tilrettelagt for medvirkning både tidlig og sent i planprosessen utover formalkravene (Statens vegvesen, 2017i).

3.4.10 E134 Strømsåstunnelen, Buskerud, region sør

E134 Strømsåstunnelen ligger i Drammen kommune, og binder Drammen og Mjøndalen sammen. Strømsåstunnelen tilfredsstiller ikke dagens krav til tunnelsikkerhet. Det er derfor foreslått ett nytt tunnellop i tillegg til dagens, slik at to-veis trafikk i ett løp unngås. Inkludert tunnel på 3,8 kilometer er planforslaget på 5,3 kilometer. Formålet med planen er å bestemme beliggenhet og utforming. Planen vil gi føringer for tekniske anlegg, terreng m.m. Målet med prosjektet er å forbedre rømningsmulighetene for tunnelen slik at kravene i tunnelsikkerhetsforskriften oppfylles. Planen utløser konsekvensutredning som følge av investeringskostnader over 500 millioner kroner (Statens vegvesen, 2017j).

Det ble varslet planoppstart 1.4.-18.2016. Åpent møte og åpen kontordag ble arrangert i september 2016. På møtet ble det informert om prosjektet og hva som skjer fremover. Det var mulig å stille spørsmål og komme med innspill. På kontordagen ble ikke prosjektet presentert, men spørsmål kunne stilles og en kunne komme med innspill. Det ble i august lagt ut nærinformasjon om prosjektet. Høring og offentlig ettersyn ble annonsert i Drammens Tidende, det samme ble det åpne møtet. Høringsperioden var fra 29.8.-10.10.2016. Det ble gitt mulighet for enkeltpersoner og foreninger om å treffe representanter fra vegvesenet. Dette var møter som kunne ha informasjon og aktiv medvirkning som formål. Det ble lagt ut informasjon om prosjektet på vegvesenet sin hjemmeside. Planen ble vedtatt 1.12.2016. Det kom inn tre merknader ved høring og offentlig ettersyn. To ble imøtekommet og ett ble ikke imøtekommet. I denne planen ble det lagt opp til høy grad av involvering og innflytelse gjennom ulike medvirkningsformer, det ble blant annet sendt ut nærinfo (Statens vegvesen, 2017j).

4 Metode

Nedenfor går jeg inn på de metodiske tilnærmingene jeg har valgt for å svare på problemstillingen. Metoden er den systematiske måten som brukes for å hente inn og systematisere kunnskapen. Strategiene og metodene som velges for å organisere og gjennomføre undersøkelsen vil påvirke forskninga i ulik retning, gi ulike tilnærminger og forskjellige svar (Halvorsen, 2008, s. 20). Sannheten vil derfor være forankret i metode, teori og må forstås kontekstuellt.

4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Hva som er vitenskapelig kunnskap, og hvordan den blir til er et sentralt spørsmål i vitenskapsteorien. Det er mange og til dels motstridende svar på dette. Innenfor de vitenskapsteoretiske tradisjonene har positivismen stått sterkt. Tilhengere av denne retningen mener forskning skal gjennomføres med en felles metode uavhengig av hva som skal undersøkes. Metoden bygger på naturvitenskapen og observerbare data, med skille mellom observasjon av data og fortolkning av data som utvetydelig, objektiv og kvantiserbare (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 79-80). Kritikerne til denne måten å forstå individet på, deriblant Skjervheim (1996, s. 26) er at objektivisme bare er en måte å være menneske på. Mennesket er et subjekt som kan forstås kommunikativt gjennom språket.

Som samfunnsvitenskapelig forsker er jeg opptatt av mennesket som tenkende og handlende vesen. Tilhengere av hermeneutikken er ikke primært opptatt av årsakssammenhenger, men å forstå og fortolke handlinger. Menneskets handling kan sees på som formålsrettet og kan ikke løsrives fra sin mening. Derfor kan ikke sosiale fenomener ”tinggjøres” men må sosialiseres. Mening og hensikt kan ikke observeres direkte, veies eller måles (Halvorsen, 2008, s. 23). Positivistene mener forskeren ikke skal sette sitt preg på forskningen gjennom et subjektivt syn, verdier og preferanser. Dette studiet vil ha en hermeneutisk retning. Min forståelse er at menneskets handling bygger på kollektive og individuelle tolkninger av det sosiale liv. At virkeligheten ikke er uavhengig av tankene jeg har gjort meg om fenomenet som undersøkes. Skjervheim (1996, s. 20) mener det er språket som binder oss sammen. Dersom jeg ikke forstår språket lever vi i ulike verdener, uten annet en overflattisk kontakt. I undersøkelsen vil derfor språket være viktig for å forstå fenomenet medvirkning. Gjennom positivismen ville en objektivisering bety at jeg betraktet mennesket som en tilskuer. Som menneske er det vanskelig å ikke bli påvirket av verdiene og forventningene som kommer frem i

undersøkelsen. Jeg kan ikke som forsker stå på utsiden, men må involvere meg i empiri for å få kunnskap om detaljer, nyanser og andre forhold som har betydning for forskningen. Min tolkning er en del av forskningen. Jeg er en del av verden, og tar med meg egne verdier og forventninger inn i studiet. Jeg er observant på at de som involveres kan endre adferden som følge av å være delaktig i undersøkelsen. Praksis kan ikke forklare entydig gjennom universelle sannheter fordi hvert individ vil ha ulik fortolkning. Den sosiale verden vil være farget av forventningene og førdisposisjoner som er bragt inn i forskningen gjennom språket (Denscombe, 2010, s. 121-123). Ett kjennetegn ved samfunnsvitenskapen er at jeg selv er en del av det som undersøkes. Jeg er ikke en tilskuer eller et objekt, men en aktiv deltaker. Å være bevist på dette under forskningsprosessen er viktig. Som forsker har jeg derfor bestrebet et kritisk blikk og åpen holdning til det som blir undersøkt for å forstå og fortolke handlingen.

Jeg tok tidlig stilling til hva slag tenkning som skulle legges til grunn for å finne ny kunnskap om medvirkning, hvordan jeg skulle finne kunnskapen og hvordan etablere kunnskap om den sosiale verden. Det er ifølge Descombe (2010, s. 118) to forhold ved den sosiale verden som ligger nært opp til diskusjonen. Begge handler om måten kunnskap innhentes om samfunnet vi lever i gjennom praksis og rutiner. Forskjellen mellom epistemologien og ontologien handler om hvordan jeg tror verden er konstruert, om verden objektiv eller konstruert av mennesker. Som forsker vil undersøkelsen farges av min forståelse om hvordan jeg mener verden ser ut. Jeg er opptatt av planleggingsledernes tanker, meninger og forståelse av medvirkning. Informantenes syn vil være påvirket av egne følelser, tradisjoner, verdier og praksis. Det krever at jeg leter etter små nyanser, det unike og det ikke åpenbare gjennom fortolkningen. Dette vil jeg ikke finne gjennom de objektive og kvantiserbare metodene som kjennetegner epistemologien. Den sosiale virkeligheten blir kontinuerlig konstruert, og rekonstruert gjennom det sosiale liv, og vil variere avhengig av kultur og gruppetilhørighet (Denscombe, 2010, s. 118-119). Svaret i forskningen vil ikke være en absolutt sannhet fordi menneskene, og den sosiale konteksten bidrar til å forme forskningen. Motsetningen finner vi i epistemologien som er opptatt av rasjonell tenkning, eller finne betingelser for kunnskapen gjennom praksiser og rutiner (Denscombe, 2010, s. 120-121). Mine spørsmål kan ikke besvares ved å hente inn kunnskap hvor den sosiale verden består av mønstre og regulariteter med årsaker og konsekvenser om den sosiale verden, og eksisterer uavhengig av om de blir oppdaget av andre. Fordi jeg er på søken etter planleggingsledernes intensjon med medvirkning. Denne kunnskapen skapes gjennom samspill underveis gjennom interaksjon og fortolkning. Empirien er formet av mennesker med unike egenskaper, og fortolkes av meg

som forsker, og vil således ikke være utvetydig og objektiv. Medvirkning kan verken telles eller veies. En naturvitenskapelig tilnærming vil derfor ikke kunne gi svar på forskningen. Istedenfor baserer oppgaven seg på fortolkning av en sosial verden og min forhåndskunnskap om temaet.

4.2 Et fenomenologisk og hermeneutisk perspektiv

Gjennom et fenomenologisk perspektiv tar jeg utgangspunkt i at enkelte opplever ulike fenomener og tillegger de mening gjennom egne refleksjoner og sosial interaksjon (Busch, 2014, s. 56). Slik kan jeg forstå planleggingsledernes oppfattelse av medvirkning ut fra deres perspektiver, synspunkter og opplevelse av verden. Informantenes livsverden er derfor sentral. I fenomenologien blir den sosiale verden sett på som konstruert. Det vil si at individene utviklet kunnskapen i tett interaksjon med omgivelsene (Halvorsen, 2008, s. 27). Derfor må jeg først forstå, og deretter beskrive planleggingsledernes intensjon så presist og fullstendig som mulig, heller enn å forklare å analysere. Brinkmann og Kvale (2015, s. 45) viser til Spigelberg som bruker metaforer som ”se og lytte, ”holde øynene åpne” og ”ikke tenke, men se”. Planleggingslederne fikk mulighet for refleksjon, og sette ord på sine tanker. Jeg ville beskrive og analysere informantenes forståelse av sin livsverden for å få frem meningen som er skapt om medvirkningsprosessen.

Halvorsen (2008, s. 296) definerer hermeneutikk som ”tolkningslære, vitenskapsretning som legger vekt på å forstå eller fortolke en handling ved å undersøke hva slags intensjoner som lå bak den fra aktørens side”. På denne måten vil jeg forstå hvordan medvirkningsprosesser praktiseres i vegvesenet. Hermeneutikken tar utgangspunktet i læren om fortolkning av tekst, gjennom religiøse, juridiske og litterære tekster, men utvidet seg etter hvert til å omhandle diskurs og handling (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 74). Platon så på samtalen og den muntlige tradisjonen som grunnlag for å forstå den skrevne teksten (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 74). Gjennom egenforståelse og teori vil jeg fortolke reguleringsplanene gjennom tekst for å forstå medvirkningsprosessene.

4.3 En abduktiv tilnærming

Dersom hensikten med studiet er å avkrefte eller bekrefte en spesiell teori vil jeg tilnærme meg undersøkelsen gjennom et deduktivt perspektiv. Da ville problemstillingen utledes fra teorien for å verifisere eller falsifisere en hypotese. Mens gjennom en induktive metode ville tilnærmingen skje uten noen forventning til hvordan verden ser ut (Busch, 2014, s. 51). Denne

metoden passer særlig når problemstillingen er uklar (Larsen, 2012, s. 22). Jeg ser det som hensiktsmessig å bruke en kombinasjon av disse tilnærmingene, det vil si en abduktiv tilnærming. Jeg har et teoretisk utgangspunkt som gir retning for undersøkelsen. Ved å samle inn empiri kan jeg bygge forskningen rundt teorien. Gjennom hele forskningsprosessen beveger jeg meg frem og tilbake mellom data og teori. Derfor endrer problemstilling, formål, teori og elementer i metoden seg ut fra hva jeg oppdager underveis i prosessen. Jeg tilpasser undersøkelsen etter hvert som detaljer og nyanser kommer frem, på leting etter mønster og ny kunnskap til forskningsfeltet.

4.4 En konstruktivt spørsmål

Kalleberg (Holter & Kalleberg, 2007, s. 38) mener samfunnsforskeren må stille tre typer spørsmål, alle gir ulik tilnærming til samfunnet. Gjennom konstaterende spørsmål ønsker samfunnsforskeren å klargjøre hvordan noe er og hvorfor. Gjennom vurderende spørsmål er forskeren opptatt av om handlingene og forholdene er slik som de burde være. Til sist kan samfunnsforskeren gjennom en konstruktive tilnærming søke etter kunnskap om hvordan forhold i samfunnet kan og bør forbedres. For å besvare problemstillingen er det hensiktsmessig med en konstruktiv tilnærming om hvordan medvirkningsprosessene fungerer og hva vi kan lære av dette.

4.5 Forskningsdesign

Valgene i forskningsdesignet påvirker forskningen i ulik retning, og gir ulikt resultat avhengig av tilnæringsmåte. Ulike problemstillinger har behov for ulike design. Dette designet må sees i sammenheng med den fenomenologiske hermeneutisk retningen studiet har.

Undersøkelsen stiller spørsmål om en virkelighet. Derfor må data samles inn og systematiseres. Å stille, drøfte og besvare vitenskapelig spørsmål stiller krav til analyse, begreper og typologier. Kalleberg (2012, s. 32-33) deler forskningsopplegget inn i fire elementer spørsmål, svar, begreper og erfaringsmateriale. Elementene henger sammen, og må oppfattes og bearbeides i nær sammenheng. Prosessen kan forklares gjennom den hermeneutiske sirkel. For å forstå, fortolker jeg enkelthetene ut fra egen forhåndsforståelse. Den hermeneutiske sirkelen viser delene og helheten, og at det som skal forstås går i en rundgang mellom de ulike elementene (Kalleberg, 2012, s. 32-35).

4.5.1 Et intensivt undersøkelsesopplegg

Å ha nær dialog med planleggingslederne er nødvendig for å fortolke deres forståelse av den sosiale verden. Tilgang til plandokumentene er nødvendig for å få god nok dybdekunnskap.

Et intensivt design vil gi dybdeforståelse fra få kilder om fenomenet medvirkning (Busch, 2014, s. 52). I motsetning til et ekstensive design som går i bredden med lite informasjon om hver informant. Ved intensive opplegg egner kvalitative undersøkelser seg godt fordi det gir en beskrivelse av få enheter gjennom mange variabler.

4.5.2 Kvalitative metode

Som redskap for å samle inn, organisere, bearbeide og analysere data er kvalitativ metode brukt. Det har gjennom årene vært metodologiske spenninger mellom kvantitative og kvalitative data. Tilhengere sier på den ene siden at "If you can't count it, it doesn't count, mens den andre ytterkanten sier at "If you can count it, that ain't it". Mens andre mener det sosiale aspektet ved dataene, nærheten og sensitiviteten til aktørene har betydning for forskningen. Den kvalitative metoden bygger på fortolkning gjennom hermeneutikken og fenomenologi. Mens tilhengere av den kvantitative metoden er opptatt av forskning basert på mengdeterner. Her har avstand og selektivitet liten påvirkning av dataen (Grønmo, 2007, s. 73). Sosiale fenomener kan studeres gjennom begge metodene.

Jeg ønsker å finne meningsinnholdet i "medvirkning" ut fra planleggingsledernes verden. Disse dataene ville være vanskelig å finne gjennom numeriske og kvantiserbare data. Den kvalitative metoden gir innsikt gjennom kommunikasjon og adferd. Dialogen gir bedre tilgang til data og det sosiale aspektet, som kan endre seg under veis og gi behov for utdypende informasjon. Derfor kan ikke det metodiske opplegget være for strukturert. Den kvalitative metoden ga meg rom til å lete, til jeg fikk nødvendig detaljgrad. Et kvantitativt design ser jeg på som en mer lineær prosess som ikke ville gi meg den samme friheten.

4.6 Tidsperspektivet

Tidsperspektivet for studiet må sees i sammenheng med oppgavens omfang og tidsramme. Tiden jeg har til rådighet tilsier at oppgaven må gjennomføres som et tverrsnittstudie. Det vil si samle inn data på ett tidspunkt, kontra flere tidspunkt, eventuelt gjennom en epoke. Empirien må være håndterbar innenfor denne tiden. Men tidsperspektivet må også sees i sammenheng med fenomenet jeg undersøker. Dersom det går for lang tid siden planleggingslederne har utformet reguleringsplanforslag kan det svekke oppgaven. Informantene kunne få et annet syn på konteksten, fordi den ville endre seg med tiden.

4.7 Case studie

Jeg har valgt å bruke case studie. Case studier egner seg godt når det er en eller få

undersøkelsesenheter. Case studier blir ofte kritisert for å være en ”svak søster” innenfor sosial forskning, selv om den blir mye brukt på ulike områder. Denne typen studier blir gjerne sett på som mindre streng og systematisk enn annen forskning, og kan bli forstått på ulike måter. Stake (2005, s. 443) beskriver case studie som:

By whatever methods, we choose to study the case. We could study it analytically or holistically, entirely by repeated measures of hermeneutically, organically or culturally, and by mixed methods – but we concentrate, at least for the time being, on the case.

Metoden passer godt i dette studiet da oppgaven har et analytisk formål, som ikke har til hensikt å generalisere, men er opptatt av prosesser og hvordan noe utvikler seg (Halvorsen, 2008, s. 105-106). Valget må sees sammen med den fenomenologisk hermeneutiske retningen studiet har. Min forståelse er at individene utvikler kunnskap i tett interaksjon med omgivelsene. Nettopp case studier kjennetegnes av at fenomenet som studeres er tett knyttet til konteksten (Busch, 2014, s. 56). Mitt søken er å få innblikk i fenomenet medvirkning. Da er jeg avhengig av informanter og dokumenter som er sterkt knyttet til konteksten for å kunne gå i dybden. Jeg har teorien klar og studiet er målrettet. Dette er sentrale kjennetegn ved casestudier (Busch, 2014, s. 56). Berg (2009, s. 325) mener case studier kan brukes ut fra caset sin egen verdi for å forstå, i dette tilfelle hvordan medvirkning praktiseres i vegvesenet. Case studier konsentrerer seg om eksisterende kunnskap i en konkret sak, og hvordan ulike kontekster som sosiale, politiske og andre forhold influerer på denne (Stake, 2005, s. 444). Dette er elementer jeg belyser i oppgaven. Når Stake (2005, s. 444) forklarer hvert case som et system, så passer det inn i min forståelse som vegvesen bestående av mønster og spesielle spesifikasjoner. Ofte kan ikke alle aspekter ved det sosiale livet forstås uten å konsentrere seg om andre subjekt eller settinger (Berg, 2009, s. 322). Medvirkning kan derfor knyttes til plan- og bygningsloven, særlover og mål- og resultatstyring. Funnene ville derfor være overførbare til andre reguleringsplaner i vegvesenet. I case studiet er refleksjon et viktig element – å gruble på inntrykkene, samt revidere underveis har vært viktig etter som oppgaven fikk mer data.

4.7.1 Intervju og dokumentundersøkelse som datainnsamlingsmetode

I kvalitativ metode samles data inn gjennom observasjon, intervjuer eller dokumentundersøkelse. Kvale og Brinkmann (2015, s. 18) sier at ”Hvis du vil vite hvordan folk oppfatter verden og livet sitt, hvorfor ikke spørre dem?”. For å svare på problemstillingen er det hensiktsmessig å se nærmere på planleggingsledernes intensjon med medvirkning. Det

er planleggingslederne som styrer reguleringsplanprosessen og dermed medvirkningsprosessen, dersom planen gjennomføres etter plan- og bygningslovens 3-7 (2008). Før planarbeidet starter opp gjennomføres et oppstartsmøte med kommunen. I dette møtet kan medvirkningsformene avklares. Likevel er det planleggingslederen som har ansvaret for medvirkningsprosessen. Å få frem planleggingslederens intensjon med medvirkning vil derfor være et bidrag til å gi tykke beskrivelser. Derfor passer intervju som datainnsamlingsmetode. Ved også å gjennomføre en dokumentundersøkelse vil funn i den ene undersøkelsesformen bygge opp under, eller så tvil under den andre undersøkelsesformen. Triangulering gir sikrere og mer fullstendig tolkning av empirien, og vil således styrke analysen og resultatet i forskningen. Både intervjudata og dokumentdata er primærdata. Observasjon som datainnsamlingsmetode vil gi data om handlinger og samhandling, men ikke informantenes forståelse av fenomenet (Halvorsen, 2008, s. 133). Derimot ville et deskriptiv intervju og dokumentinnsamling gi tilstrekkelig, og rett type data.

Intervju

Intervjuene ble gjennomført som fenomenologisk semistrukturerte livsverdenintervju. Denne type intervju er godt egnet for å forstå det sosiale liv gjennom informantens egne perspektiver. Formålet er å få frem planleggingsledernes nyanserte beskrivelser og fortolkninger av fenomenet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 156). Intervjuformen ligger nært opp til en samtale, men har som et profesjonelt intervju et formål. At intervjuet er semistrukturert innebærer at det verken er en åpen samtale eller et lukket spørreskjema. Til intervjuet laget jeg en intervjuguide med bestemte tema, med forslag til spørsmål, men var ikke ikke for strukturert. Semistrukturerte intervju gir mulighet til å komme med oppklarende og utdypende spørsmål underveis. Hva som sies, og hvordan det sies, er en del av fortolkningen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 47-49). For å ha et metodologisk velkontrollert design har Kvale og Brinkmann (2015, s. 145) delt intervjuundersøkelsen inn i syv faser. Disse fasene brukte jeg for å ta beslutninger videre i undersøkelsen.

1. Tematisering handler om å formulere forskningsspørsmål og teoretisk avklaring av temaet i undersøkelsen. Teoretisk avklaring relateres til formålet med undersøkelsen, om hvorfor, hva og hvordan (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 140).

Å svare på spørsmålet *hvorfor* betyr at formålet med undersøkelsen må avklares. Etter å ha arbeidet hos Fylkesmannen i mange år, begynte jeg som planleggingsleder i Statens vegvesen

høsten 2014. Det var en stor overgang fra en forutsigbar hierarkisk oppbygd forvaltning til det uforutsigbare planarbeidet. Å arbeide med planprosesser gir mange utfordringer, som milepæler, målkonflikter, samt å gi holdbare argumenter for avgjørelsene som tas.

Planleggingslederen har mye makt som styrer medvirkningsprosessen. Som planlegger har jeg mange tanker om hvordan en god medvirkningsprosess bør være, og hvem vi planlegger for. Etter hvert som jeg fikk mer kunnskap om temaet nærmet jeg meg formålet. Jeg starter bredt med å innhente kunnskap, og hvilke dagsaktuelle tema fenomenet kan knyttes til. Til slutt var det tre forhold som førte meg til formålet: 1) Plan- og bygningsloven setter minstekrav til medvirkning. 2) Hvordan blir medvirkning praktisert? 3) Dilemmaer som fremgår av forarbeide til plan- og bygningsloven. Studiet skulle gi ny kunnskap, føre til forbedring og bevisstgjøring av medvirkning i planprosesser. Fordi dette er et tema mange i Norge berøres og påvirkes av. Formålet skal være relevant, interessant og aktuelt. Med en samfunnsfaglig forståelse, og kunnskap om planlegging som verktøy for å ivareta deltakerrettigheter i planprosesser, dannet dette bakteppe for teoretisk retning i studiet. Studiet utviklet seg i retning av medvirkningspraksis og demokrati- og effektivitetsargumentet. Dette er begreper som også omfavner andre argumenter for medvirkning. Så som Innes og Booher (2005, s. 422-423) og Agger og Hoffmann (2008, s. 12).

Hva er viktig kunnskap i studiet? For å finne frem til den rette kunnskapen må en begrepsmessig og teoretisk forståelse av fenomenet utvikles (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 141). Dette skal gi grunnlag for å stille de rette spørsmålene. Kvale og Brinkmann (2015, s. 142) definerer kunnskap som en systematisk produksjon av ny kunnskap. Det innebærer at eksisterende kunnskap må presenteres for å konstatere om studiet vil frembringe ny kunnskap. Jeg gikk igjennom pensumet fra bachelor- og mastergradstudiet, søkte i offentlige dokumenter, lovforarbeider og nettsider, leste masteroppgaver, veiledninger og rapporter, både norske og utenlandske. Sentrale søkeord var ”medvirkning” og ”planprosesser” for deretter å avgrense til ”medvirkning i reguleringsplanprosesser i vegvesenet”. Det var ikke enkelt å holde stø kurs. Dette var ingen strømlinjeformet prosess, men en prosess som gikk frem og tilbake. Det ble etter hvert behov for annen kunnskap enn litteratur og teoretiske studier. Som planleggingsleder har jeg en forforståelse av temaet. Den kollegiale nærheten til planleggingsledere ga mulighet til å stille spørsmål om medvirkningspraksis og dilemmaer rundt temaet. Jeg kjente kulturen, menneskene, og hadde innsikt i deler av temaet. Jeg fikk en forståelse av ”hvor skoen trykkes”. Dette var god kunnskap å ha med videre.

Hvordan jeg skulle innhente kunnskap om teorier og intervju- og analyseringsteknikker ble en prosess som førte meg stadig inn på nye innfallsvinkler, og som ga meg nye måter å forstå temaet på.

2. Planlegging av intervjuene: Primærdata ville gi mest utfyllende beskrivelser. Utvalget skulle gi et bilde av planleggingsledernes intensjon med medvirkning. Utvelgelse av informanter skulle være representativt for planleggingslederne i vegvesenet. Derfor valgte jeg informanter fra alle 5 regionene i vegvesenet. Slik fikk jeg en geografisk spredning over hele landet. For å sikre tilstrekkelig og representativ data valgte jeg to informanter fra hver region. Dette er planleggingslederne som nettopp har avsluttet reguleringsplanprosesser. Alle reguleringsplaner skal legges ut på vegvesen.no. Dette gjør det relativt enkelt å plukke ut intervjuobjektene. Henvendelse om deltakelse på intervju gjøres gjennom e-post. Jeg fikk tilbakemelding fra syv planleggingsledere. Før intervjuet ringte jeg disse syv planleggingslederne og avtalte tidspunkt. Samtidig fortalte jeg litt om meg selv, oppgaven og intervjuet. Intervjuene ble utført som telefonintervju. Dette var hensiktsmessig da respondenten befinner seg på ulike steder i landet.

3. Intervjuing: Intervjuene ble tatt opp på lydopptaker, samtidig som jeg noterte stikkord underveis. Som grunnlag for spørsmålene i intervjuguiden brukte jeg teorien. I intervjuet skapes kunnskapen i skjæringspunktet mellom den intervjuede og meg som forsker (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 156). En god start på intervjuet er derfor som viktig. Intervjuet startet med at jeg fortalte litt om hvor jeg arbeidet, og om studiet. Jeg fortalte om formålet med intervjuet, hva lydopptaket skulle brukes til, og ga deretter mulighet for å stille spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 160). For å få planleggingslederne i gang startet intervjuene med enkle åpningsspørsmål. Deretter begynte jeg å gå nærmere inn på de ulike temaene. Dette var spørsmål som krevde mer utdyping og refleksjon. Planleggingslederne svarte innenfor et tema uten å være for låst. De fikk oppfølgingsspørsmål om temaer som ønsket utdypet. Dette ga dypere informasjon, eller ga innsikt i ukjente forhold, og mulighet til å utdype relevante forhold. Dette styrker validiteten i oppgaven, gjennom en bedre kvalitetssikring av informasjonen. Likevel er det flere forhold jeg som intervjuer måtte være observant på. Eksempelvis at samtalen kunne bli påvirket av konteksten, og at lav motivasjon hos respondenten kunne virke inn på svarene. På slutten av intervjuet fikk respondenten mulighet til å komme med spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 161).

4. Transkribering handler om å omgjøre intervjuet fra talespråk til skriftspråk. Det finnes ikke enn sann oversettelse fra intervjuspråket til skriftspråket (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 212). Transkripsjonen må sees i sammenheng med hensikten med intervjuet. Jeg har derfor ikke tatt med pauser i transkriberingen, men gjort den så ordrett som mulig når intervjuene ble skrevet ned på papir

5. Analysering: Analysemetoden var førende for intervjuguiden, intervjuprosessen og transkriberingen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 216). Jeg har brukt en 5 trinns analyse for å få frem fortolkningen av fenomenet. En 5 trinns analyse er en forkorting av intervjupersonenes uttalelser. Dataene fra intervjuene systematiseres, ut fra intervjupersonens synsvinkel slik jeg tolker den. Det var viktig å få rikholdige og nyanserte beskrivelser av fenomenet for å finne svar på problemstillingen. Analysen startet med å lese gjennom intervjuet for å få helheten. Deretter søkte jeg de naturlige ”meningsenhetene” slik som intervjupersonen uttrykte seg. Deretter ble intervjuet lest gjennom på nytt så fordomsfritt som mulig, og uttalelsene ble tematisert ut fra intervjupersonens synsvinkel. ”Meningsenhetene” drøftet jeg deretter mot teorien med fokus på formålet med studiet. Etter hvert opplevde jeg det som vanskelig å ha oversikt over empirien, gikk jeg over til å tematisere ved å bruke farger. Dette var hensiktsmessig da informantene ofte ga informasjon som kunne passe ulike steder i analysen. Samtidig som jeg søkte å beskrive så nyansert og nøyaktig som mulig respondentenes utsagn (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 226).

Dokumentundersøkelsen

Hensikten med dokumentundersøkelse var å få frem sikker informasjon om hvordan medvirkning ble praktisert i reguleringsplaner. I dokumentinnsamlinga er det lagt vekt på den formelle saksbehandlinga som varsel om oppstart, utleggelse til høring og offentlig ettersyn, møter, merknadsbehandling osv. Innspill og merknadsbehandling av private innspill er gjennomgått i planbeskrivelsen eller i egne dokumenter. Deretter er det gjort en oppsummering av antall imøtekomne merknader i hver reguleringsplan. Dokumentundersøkelsen er komplementert med intervju av planleggingslederne for den enkelte plan. Datainnsamlingen ble utført ved å undersøke dokumentene på vegvesenet sin nettside. I dokumentanalysen er 2 planer fra hver region, og ulike fylker gjennomgått for å få innblikk i medvirkningsprosessen. Ved å ha geografisk spredning sørget jeg i større grad for at reguleringsplanene er representative for vegvesenet. Det er i undersøkelsen ikke gjort vurderinger av oppstartsmøte med kommunen eller medvirkning i tilknytning til offentlige

organisasjoner. I oppgaven er det ”innbyggerne” som er sett nærmere på. De som ikke har et stort ”apparat i ryggen”, men som selv må ta ansvaret for involvering, og slik kunne påvirke planforslaget. Innbyggeren blir ofte sett på som ”den lille mannen i gata”, og offentlig forvaltning som ”staten”. Intensjonen i plan- og bygningsloven skal alle gis lik tilgang til informasjon, og lik mulighet til å ivareta sine interesser. Dette gjelder uavhengig om du er innbygger eller offentlig myndighet. Liste over planene ligger vedlagt. I dokumentundersøkelsen er data om hver plan innhentet (tabell 1). Dokumentfunn er deretter plassert i Falleth og Hanssen sin medvirkningsstige. For å vurdere medvirkning er det undersøkt når det er mulig å medvirke. Tidspunktet for medvirkning kan si noe om muligheten for å påvirke planforslaget. Derfor har det vært hensiktsmessig å bruke Falleth og Hansen (2012, s. 195) sin inndeling av regulerings-planprosessen i tre faser. Den siste fasen starter når planforslaget oversendes til kommunen. Statens vegvesen har i reguleringsplaner ansvaret for denne fasen, såfremt standardavtalen som vegvesenet inngår med kommunen ikke blir endret. I studien er det derfor gjort en tilpasning til vegvesenet sin planprosess. Det er først i fase tre ”vedtaksfasen” at vegvesenet oversendes planforslaget til kommunen. I avtalen mellom vegvesenet og kommunen er det kommunen som kunngjør planen etter vedtak. Jeg har derfor kun undersøkt om planen er vedtak tilgjengelig på www.vegvesen.no Studien har ikke sett særskilt på hvordan barn, unge og de som trenger særskilt tilrettelegging er ivaretatt, og hvordan planforslaget er visualisert. Det er heller ikke sett på medvirkning etter at planen er vedtatt, da dette håndteres av kommunen jamfør avtale med vegvesenet.

6. Verifisering: Innen samfunnsvitenskapen diskuteres troverdigheten og overførbarheten av kunnskapen innenfor begrepene objektivitet, reliabilitet, validitet og generalisering (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 272).

Reliabiliteten handler om hvordan datamaterialet er behandlet, og i hvilken grad dette er gjort for å sikre at innholdet blir fremstilt mest mulig korrekt (Halvorsen, 2008 s. 68). Kvale og Brinkmann (2015, s. 276) forklarer reliabilitet med forskningsresultatets konsistens og troverdighet, det vil si oppgavens pålitelighet, og hvilken nøyaktighet som er lagt til grunn i arbeidet. Ved å redegjøre for fremgangsmåten for datainnsamlingen, analysen og tolkningen av resultatene kan jeg sikre at forskningsresultatene blir pålitelig og troverdig. Dersom flere forskere kan gjennomføre denne undersøkelsen, og komme frem til tilnærmet samme svar har forskningen høy reliabilitet. Det handler om hvor godt jeg måler det jeg måler – om vi kan stole på dataene (Busch, 2014, s. 62). Fra et kritisk ståsted vil dette være vanskelig fordi

virkeligheten blir tolket ulikt. I kvalitative studier kan det være utfordrende å sikre høy reliabilitet. Kilden kan påvirkes av omstendighetene rundt intervjuet, som situasjonen, intervjueren, dagsformen til kilden. I kvalitative undersøkelser gjøres det mange observasjoner og tolkninger undervegs. Dette er noe jeg har vært observant på gjennom hele studien ved å etterstrebe objektivitet gjennom måten data er samlet inn på og behandlet. Eksempelvis har jeg systematisert intervju spørsmålene ut fra teorien. Jeg har prøvd å unngå ledende spørsmål. Dersom jeg oppfattet svarene som uklare eller lite relevante i forhold til spørsmålene, stilte jeg oppklarende spørsmål. Under intervjuene brukte jeg opptak, for slik å sikre korrekt gjentakelse av empirien fra informantene. Dokumentundersøkelsen ble utført ved å gå gjennom planbeskrivelse og andre tilgjengelige dokumenter på vegvesenet sin hjemmeside. Planbeskrivelsen skal blant annet beskrive medvirkningsprosessen i planen. Enkelte beskrivelser kommenterer innspill til varsel om planoppstart eller til høring og offentlig ettersyn. Opplysningene jeg var ute etter ble registrert i en tabell, som jeg kvalitetssikret flere ganger. Slik fikk jeg god oversikt over dataen, samtidig som strukturen ga bedre oversikt over den totale empirien. Dette har gitt et godt grunnlag for å beskrive medvirkningsprosessen i reguleringsplanene. I analysekapittelet er det sitert fra intervjuene. Dette styrker påliteligheten, da det viser hva som faktisk ble sagt og min tolkning av dette. Metodekapittelet viser fremgangsmåten i forskningsprosessen, slik at leseren skal forstå hvordan resultatet av forskningen er blitt til. For å øke troverdigheten i oppgaven har jeg beskrevet formålet med oppgaven, teoretisk bakgrunn og brukt teorien aktivt i drøftingen, og forankret spørsmålene til teorien.

Validitet handler om forskningens gyldighet/relevans til dataen som er brukt for å svare på problemstillingen (Halvorsen, 2008, s. 67). Om metoden som er brukt er egnet for det som undersøkes. Ett valid argument er et fornuftig, velfundert, berettiget og sterkt overbevisende argument. Validering pågår gjennom hele forskningsprosessen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 276). Spørsmålet er derfor om det gjennom forskningen er samlet inn data som er relevant for problemstillingen. Som grunnlag for å stille relevante spørsmål brukte jeg teorien som utgangspunkt. Svarene kunne relateres til teorien, og slik sikre relevans til problemstillingen. I forskningsspørsmålene har jeg brukt teori som bygger på hverandre, og som er ”nært beslektet”. Resultatene i de enkelte spørsmålene kan sammenlignes. Det styrker troverdigheten om at jeg har målt det jeg skal måle. Dokumentanalysen ga godt innblikk i medvirkningsprosessen og hvordan de skrevne innspillene ble ivare tatt. Dokumentanalysens svakhet er at den ikke gir svar på muntlige innspill, og hvordan disse er behandlet. Spørsmål

om behandling av innspill ble stilt under intervjuet. Dette praktiseres ulikt. Derfor har jeg kun vurdert merknader til høring og offentlig ettersyn. Da de er nedskrevet i planbeskrivelse eller i eget skriv. Dokumentene og intervjuene vil til en viss grad utfylle hverandre, og slik styrke validiteten i oppgaven. For å øke validiteten ytterligere kunne alle dokumentene i saken blitt gjennomgått. Det ville kunne si noe om hvilke konsekvenser innspillene ville ha på planen, om de var av dyptgripende art og hadde større konsekvenser eller om de var enkle å innarbeide. Jeg har altså ikke gått særlig dypt inn i den enkelte reguleringsplan. Av tidsmessige årsaker var dette vanskelig å få til. Informasjonen som informantene har gitt kan til en viss grad kontrolleres gjennom trianguleringen. Validitet handler om at jeg som forsker er åpen for en forståelse av at jeg har verdier og interesser som kan påvirke forskningen.

Generalisering handler om resultatene kan overføres til andre intervjupersoner, kontekster og situasjoner (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 289). Spørsmålet blir da om konklusjonene fra denne undersøkelsen kan overføres til andre situasjoner, personer og kontekster. Medvirkning er kontekststøttet og vil variere fra plan til plan. Dette innebærer at dette studiets kontekstuelle beskrivelse, presisjon og min argumentasjon. Det er mottakeren av denne informasjonen som bestemmer hvorvidt resultatene kan overføres til en ny situasjon.

7. Rapportering er sluttresultatet av en lang prosess. Intervjurapporten er en sosial konstruksjon, og valg av skrivestil og litterære virkemidler gir et bestemt syn på intervjupersonens livsverden og dokumentene som undersøkes. Under hele forskningen har det vært som mål at undersøkelsen skal være interessant og gi ny og provoserende innsikt.

Etiske retningslinjer

Samfunnsforskningens etiske retningslinjer innebærer informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle. Et intervju er et samspill mellom den som blir intervjuet og intervjueren, hvor kunnskapen som produseres påvirker synet på mennesket. Intervjuet innehar derfor moralske og etiske spørsmål. Informert samtykke innebærer at deltakerne i undersøkelse er informert om formålet med undersøkelsen, hovedtrekket i designet, samt risikoer og fordeler ved å delta i (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 104). Dette ble gjort gjennom et informasjonsskriv. Informasjonsskrivet ble sendt til planleggingslederne som jeg ønsket å intervju. Skrivet redegjorde for undersøkelsen, formålet, design og forespørsel om deltakelse gjennom intervju. Det ble redegjort for risiko og fordeler med å delta. At deltakelse er frivilling, muligheten til å trekke seg uten begrunnelse, og at informasjon vedkommende gir i

undersøkelsen blir slettet i etterkant. Konfidensialitet handler om enigheten om bruken av data respondentene gir i undersøkelsen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 106). I informasjonsskrivet ble det gjort oppmerksom på at kun relevant data ble brukt i forskningen. Respondentene ble og gjort oppmerksom på at reguleringsplaner er offentlige dokumenter, og at deres deltakelse i forskningen ikke lar seg anonymiseres. Det ble gjort oppmerksom på at diskresjonshensynet ivaretas. Det betyr at ingen personer eller organisasjoner skal ”henges ut” ved navn eller på noen annen måte identifiseres. Konsekvenser, både av positiv og negativ art kan ramme deltakerne (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 107). Det har under forskningen vært viktig å ikke skade noen av deltakerne. Fordelene ved å delta i undersøkelsen skulle være større enn de negative konsekvensene for den enkelte. Sensibilitet og finfølelse vil være en viktig del av intervjuundersøkelsen for å ikke trå over noen etiske og moralske linjer. Personlighet og integritet virker inn på kvaliteten på studiet og de etiske beslutningene som er tatt underveis (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 108). Nøyaktighet og gjennomsiktighet i hvordan oppgaven er gjennomført har vært viktig. Uavhengighet til arbeidsgiver og diskresjon til kollegaene som har deltatt i undersøkelsen har hele tiden vært i fokus.

Objektivitet

Statens vegvesen er min arbeidsgiver. Denne nærheten kan gjøre det vanskelig å ha den nødvendige forskningsmessige distansen til oppgaven, men samtidig gir det god innsikt i temaet som undersøkes. Min erfaring fra kan påvirke resultatet, da jeg tar med meg egne verdier og forventninger i studiet. Det er derfor viktig å være klar over utfordringene dette gir. Min korte fartstid (2014) gir mindre utfordringer. En som har lang praksis vil således ha en annen tilnærming til temaet enn en med kortere erfaring med planprosesser. Min nærhet til etaten har derfor krevd særlig oppmerksomhet til objektivitet. Spesielt har dette vært i fokus under analysen og i drøftinga.

5 Teori

Kapittelet starter med en planteoretisk tilnærming til forskningsfeltet. Jeg beskriver to ulike måter å forstå planlegging på gjennom den instrumentelle og kommunikative logikken. Deretter går jeg inn på medvirkningsteori. Jeg bruker Arnstein (1969, s. 218) sin artikkel ”A Ladder of Citizen Participation” til å forklare ulike nivå av medvirkning gjennom en medvirkningsstige. I drøftingen brukes stigen til å beskrive planleggingslederne sin intensjon med medvirkning. Deretter går jeg inn på Fallet og Hansen (2012, s. 189) og Farner (2013, s. 22) sin tolkning av Arnstein sin artikkel for å få frem hvordan vegvesenet praktiserer medvirkning i reguleringsplanprosesser. De illustrerer ulike grader av involvering og innflytelse gjennom medvirkningstrappen. Jeg ser også på når i planprosessen medvirkning skjer ved å dele planprosessen inn i tre faser (Fallet og Hansen (2012, s. 195). Til slutt graderer jeg medvirkning i planprosesser på en skala fra en til fem med bakgrunn i Wøhni (2007, s. 19) sin medvirkningsskala. Teorien brukes for å forklare, beskrive og som strukturerende redskap i drøftingen. Som en planteoretisk tilnærming går jeg nedenfor inn på to ulike syn på planlegging.

5.1 To ulike epistemologier

To planteoretiske retninger som betraktes som motsetninger, men som i realiteten ofte supplerer hverandre, er den instrumentelle og kommunikative rasjonalitet. Disse to perspektivene har ulikt syn på planlegging.

I det instrumentelle perspektivet er det en oppfatning av at fremtiden kan formes gjennom objektiv kunnskap. Det legges vekt på fakta og forskningsbasert kunnskap og sammenhengen mellom årsak og virkning for å nå målet (Amdam, 2005, s. 115). Her kommer dialog og interaksjon i bakgrunnen. Dette er en tilnærming som har dominert planleggingsfaget. Det kommunikative perspektivet legger vekt på et bredt aktørperspektiv og en åpen dialog (Amdam, 2005, s. 118). I den kommunikative logikken er det stort fokus på meningsskapende prosesser, i motsetning til den instrumentelle logikken hvor aktørene kommer i bakgrunnen. Disse to perspektivene kan oppfattes som to ytterpunkter for rasjonalitet. Men kan samtidig gi et bilde av planleggingslederens syn på planlegging.

En rasjonell handling innebærer at det må være et vist kunnskapskrav til stede som kan evalueres. Valgene skal kunne begrunnes, og andre skal kunne ta stilling til de (Eriksen, 1993,

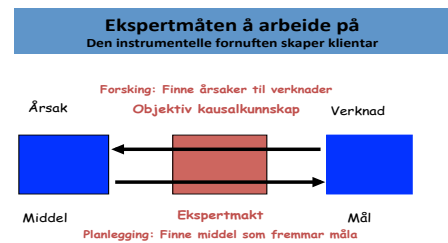
s. 28). Dette perspektivet knyttes til den positivistiske erkjennings-teorien hvor vitenskap, opplysning og fornuft vektlegges. Tro byttes ut med kunnskap. Kritikere av denne retningen mener planlegging må inneholde kommunikativ rasjonalitet. Den kommunikative rasjonaliteten vil styrke demokratiske prosesser, fordele goder rettferdig og sikre det gode liv for borgerne. Kritikken til instrumentalismen er at modernisering bidrar til egoisme, tap av frihet og større avstand mellom kunnskap og handling. Habermas er en av kritikerne til moderniseringssynet. Han mener den positivistiske erkjennings-teorien ikke lar seg forene med moderne samfunn (Amdam, 2012, s. 282). Politikutføringa i samfunnet er fragmentert og instrumentalisert basert på økonomi og politisk administrative organisasjoner (Amdam, 2005, s. 122). Habermas forklarer dette gjennom "systemet" og "livsverda". Systemet er offentlig og privat sektor sitt styringssystem som er økonomisk og politisk-administrativ styrt av makt, penger, mål og effektivitet. "Livsverda" bygger på konsensus gjennom samtaler med aktørene med sosial integrasjon basert på felles mål og verdier. Dette er kunnskap som dannes gjennom språk- og handlingskompetente mennesker, og som ikke kan etterprøves vitenskapelig. Her er det sivile samfunnet, politiske parti og folkevalgte styringsorgan viktige arenaer for å ivareta "livsverda" (Amdam, 2011, s. 34). Planleggingslederne kan forstås som "systemverda" som offentlig aktør med makt til å bestemme prosess, økonomi til å starte og gjennomføre prosjektet etter planlagte mål. Mens innbyggere, interesseorganisasjoner etc. fremstår som "livsverda" med subjektive meninger og holdninger. Dette kan være grunneieren som protesterer når vegen kommer nærmere eiendommen, eller den lokale jakt- og fiskeforeninga som er bekymret for laksestammen når brua skal bygges. Habermas mener den instrumentelle rasjonaliteten er en del av den historiske utviklinga, og at den kommunikative rasjonaliteten er utviklet av menneskene og institusjonene gjennom drøftinger ved uenighet, eller når forholdene er uklare (Amdam, 2005, s. 114). Moderniseringa med vektlegging av objektiv kunnskap gjør at "systemet" lett dominerer "livsverda". Ved å styrke offentligheten gjennom kommunikative handlede aktører kan planleggeren hindre at "systemet" dominerer " (Amdam, 2005, s. 122). Dette ser vi er styrket i de siste plan- og bygningslovene gjennom kravene til medvirkning.

De som vektlegger det kommunikative synet på planleggingen vil ifølge Amdam (2005, s. 117) mene det instrumentelle perspektivet skaper større avstand mellom kunnskap og handling. Sterk vektlegging på den instrumentelle rasjonaliteten i planleggingen kan gi veger som ikke er tilpasset samfunnets behov eller som ikke tar hensyn til beboerne langs vegen fordi samhandlingen ikke blir hensyntatt. Fremtidens utfordringer vil således kunne møtes ved

at ny kunnskap og erkjenning får vokse frem med bred deltakelse fra innbyggerne i planarbeidet. Friedmann mener dette er en læringsprosess som veksler mellom radikal praksis og ny erkjenning. Dette forutsetter maktlikevekt og begrunnelsestvang, hvor det beste argumentet avgjør utfallet (Amdam, 2005, s. 117). Dette vil være en idealsituasjon, som vanskelig lar seg gjennomføre i det virkelige liv. Rasjonalitet henger sammen med hvilken kunnskap som legges til grunn for handlingen.

5.1.1 Instrumentell planlegging

Den instrumentelle planleggingen defineres som ”førebuing for avgjerder om handlingar i fremtida”.



Figur 3 Ekspertmåten å arbeide på.

I den instrumentelle planleggingen er en opptatt av trinnene i planleggingsprosessen og planleggerrollen. Målene er klare og entydig formulert, deretter finne alle alternativer som kan oppfylle målene, finne konsekvensene av alle alternativene, og velge det alternativet som gir best måloppnåing. Når planleggingslederen i vegvesenet starter reguleringsplanprosessen har prosjekteier definert målet. Planleggingslederen bestiller deretter de fagressursene som han trenger for å lage reguleringsplanen. Utrednings- og avgjørelsesfasen overlates til planleggeren, mens handlingsfasen ivaretas av beslutningstakerne (Amdam, 2005, s. 115). I vegvesenet er det planleggingslederen som har ansvaret for planprosessen, og slik implisitt ansvaret for at utredningsarbeidet er tilstrekkelig, mens det er prosjekteier og kommunestyret som er beslutningstaker.

I den instrumentelle planleggingen vektlegges den objektive kunnskapen. Årsak og virkning relateres til mål og middel. Årsaken brukes som middel for å nå målet basert på ønsket virkning. Det handler om å se på årsak-virkning for deretter å ta de valgene som gir best måloppnåelse (Amdam, 2005, s. 115). Bestillinga planleggingslederen får fra prosjekteier har et definert mål. Den beskriver resultatmål, samfunns mål, kostnader for ferdig utbygd prosjekt og tidsperspektiv.

Planleggerens rolle er å samle inn informasjon, slik at den som skal ta beslutningen har ett godt beslutningsgrunnlag (Amdam, 2005, s. 115). Derfor forstår jeg planleggingslederen rolle å ta ansvar for medvirkningsprosessen. Planleggingslederens må holde ”trykket” oppe i prosjektgruppen og drive prosessen fremover. Prosjektgruppen består av fagekspertise på ulike områder. Det er fagekspertenes kunnskap som blir lagt til grunn i starten av reguleringsplanprosessen. Dette arbeidet skjer før det varsles planoppstart og planarbeidet

offentliggjøres. På dette tidspunktet oppfattes arbeidet som instrumentell, resultatorientert, ikke sosial, og hvor de som blir berørt kommer i bakgrunn. I dette perspektivet er en opptatt av objektivitet, hvor styringa skjer ovenfra og ned, problemavgrenset og løsningsorientert, med et sentralt tidsperspektiv. Det er en forståelse av at fremtiden kan formes gjennom planlagte aktiviteter. Det som skjer i samfunnet og i samhandling mellom mennesker blir oversett.

5.1.2 Kommunikativ planlegging

Den kommunikative planleggingen har fokus på et bredt aktørperspektiv med krav til aktørene for at diskurs skal fungere. Det forutsettes at det er konflikt eller manglende gjensidig forståelse mellom de involverte fordi samfunnet er

komplekst, dynamisk og fordi ingen kan ha full oversikt over alt. Derfor kan det være utfordrende å finne løsninger, men den største utfordringen er å få bredest mulig enighet i samspill mellom mektige og mindre mektige aktører (Amdam & Veggeland, 2011, s. 173). Dette er en utfordring som kjennes igjen fra folkemøter hvor innbyggerne kan ha mange ønsker som går utover den økonomiske ramma i prosjektet, og kravene i vegnormalene.

Når den faglige kunnskapen mangler kan den suppleres med kommunikativ rasjonalitet. Her blir fokuset å etterstrebe meningsdannende prosesser gjennom bred deltaking og læring. Hvor fagfolk deltar på like vilkår som øvrige aktører. Maktlikevekt og begrunnelsestvang er grunnleggende krav. Her er argumentenes tyngde viktig, ikke hvem som ytrer de (Amdam, 2012, s. 276-278). I dette perspektivet forutsettes det at deltakerne taler sant, ekte, rett og forståelig (Amdam, 2011, s. 110). Noe jeg oppfatter som en ideell situasjon, men som vanskelig lar seg etterprøve.

Det er en forutsetningen at alle som kan tale og handle, skal ha mulighet til å delta, stille spørsmål, komme med forslag, uttrykke holdninger, ønsker og behov. Dette gjelder både i og utenfor organisasjonen (Amdam, 2005, s. 116). Lekmannskunnskapen blir sidestilt med ekspertkunnskapen, og det er den argumenterende kommunikasjonen som er fremtredende (Amdam & Veggeland, 2011, s. 173). Innspill fra lokalbefolkningen om hvor de kjørende parkerer, og hvor det er snarveier er kunnskap som legger til rette for planer tilpasset befolkningens behov. Men ulike interesser og verdier kan føre til manglende dialog. Kommunikativ planlegging tilrettelegger for at de involverte kan utvikle felles oppfatninger



Figur 4 Dialogmåten å arbeide på.

om utviklingstrekk og utfordringer (Amdam, 2011, s. 137). Planleggerens roller er å ha kompetanse til å være ordstyrer i kommunikative prosesser ved å opplyse og lede diskusjonen (Amdam, 2011, s. 110). Dette er en rolle som jeg oppfatter at planleggingslederne i vegvesenet oppfyller.

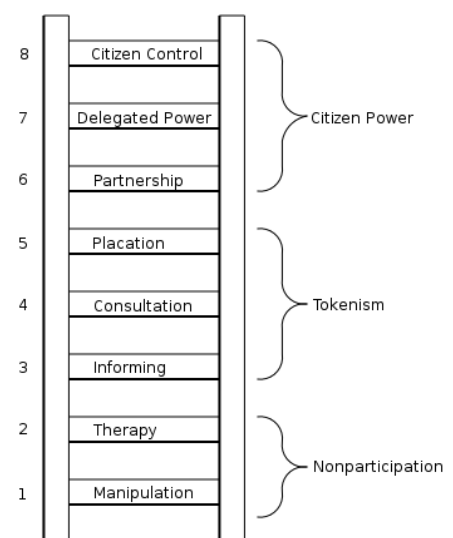
I den overordna planleggingen kan den kommunikative planleggingen brukes, mens den instrumentelle planleggingen kan rettes mot detaljene og diskurs mellom fagekspertene (Farner, 2013, s. 41). I reguleringsplanleggingen kan den kommunikative planleggingen brukes tidlig i arbeidet, eksempelvis for å planlegge eller velge vegtrase.

5.2 Medvirkningsstigen

Sherry R. Arnstein (1969, s. 116) har i artikkelen "A Ladder of Citizen Participation" gradert muligheten for innflytelse gjennom medvirkning på ulike nivåer gjennom en trinnvis stige. Denne stigen brukes som teoretisk grunnlag i drøftingen for å svare på forskningsspørsmålet "Hva er planleggingslederen sin intensjon med medvirkning?"

Medvirkningsstigen ble designet for å provosere debatten om borgerdeltakelse, borgerkontroll og involvering av fattige. Stigen er en analysemodell, og viser åtte nivå av medvirkning. Hensikten med stigen er å synliggjøre omfanget av innbyggernes makt til å bestemme i planer, samt stimulere til en mer opplyst dialog. Innbyggerne sin deltakelse handler ifølge Arnstein (1969, s. 116) om å fordele makten, slik at de som ikke kan delta i politiske og økonomiske prosesser kan involvere seg i fremtiden.

Arnstein (1969, s. 216) sier "The ideal of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you". Medvirkning er hjørnesteinen i demokratiet og handler om makt. Men det er stor forskjell fra å kunne påvirke utfallet, og det å gå gjennom et "tomt ritual" av medvirkning. En prosess uten mulighet til å påvirke blir en innholdsløs og frustrerende prosess. Medvirkning kan kategoriseres gjennom makt, og den må være reell for å ivareta sin hensikt.



Figur 5 Medvirkningsstigen. Arnstein 1969.

Medvirkningsstigen viser graden av medvirkning fra manipulering og terapi nederst til full borgerkontroll øverst. For hvert trinn viser deltakelse større innflytelse og makt. Trinnene sier noe om medvirkningsform, og hvordan medvirkning har forløpt. Medvirkningsspennet for innflytelse i planleggingen vil variere ut fra konteksten og den enkelte plan. Det er ikke en særskilt metode som kan karakteriseres som best i planprosessen (Klima- og miljødepartementet, 2014, s. 23) (Agger & Hoffmann, 2008, s. 22). Kvaliteten på medvirkningen vil avhenge av konteksten i den enkelte plan sett i sammenheng med prosessen. Medvirkning tilrettelagt på de nederste trinnene kan ha like god kvalitet som de øverste trinnene. Medvirkning er en bred betegnelse og omfatter ulike deltakelsesformer som gir ulik grad av innflytelse.

Artikkelen tar ikke høyde for eksterne faktorer som rasisme, paternalisme, motstand for maktfordeling og problemer med å overkomme fremmedfrykt, mistenksomhet og sosial forskjeller blant innbyggerne (Arnstein, 1969, s. 216). Medvirkningsstigen må sees på som en forenklet modell. I realiteten er det trolig mer enn 150 ulike trinn for medvirkning (Arnstein, 1969, s. 216). Modellen nedenfor gir derfor et lite nyansert bilde av medvirkning. I virkeligheten finnes mange ulike former, og alt fra lite til mye deltakelse. Den enkelte planprosess vil involvere ulike deltakere avhengig av konteksten, og som vil gi ulike behov, muligheter og utfordringer. Nedenfor går jeg inn på de ulike trinnene med bakgrunn i Sherry Arnstein sin artikkel "A Ladder of Citizen Participation", og med Roar Amdam sin tolking av den (2011, s. 77).

5.2.1 Manipulering

Det første trinnet på stigen er manipulering. Arnstein (1969, s. 218) mener manipulering er oppfunnet av noen for å erstatte reell deltakelse. Dette er ikke reell deltakelse, men handler om å lære opp deltakerne til å støtte forslaget som forvaltningen fremmer. Medvirkning kan være å legitimere planen ved at planleggingslederen viser til gjennomført medvirkningsprosess. Innbyggerne bli invitert til å delta, men har liten eller ingen innvirkning på prosessen. De kan ha inntrykk av å ha innflytelse, men det er i forkant bestemt hvilken løsning som skal velges, eller velger å se bort fra utfallet på møte. Det er liten vilje til diskurs og kompromiss. Hovedsakelig er informasjonen enveis.

5.2.2 Terapi

Innbyggerne blir også her invitert til å delta, og til å engasjere seg, men heller ikke terapitrinnet vurderes som medvirkning. Hensikten til planleggeren er å konvertere makthavernes meninger over på innbyggerne. Forklaringer og bortforklaringer brukes for å hindre endringer i planen (Arnstein, 1969, s. 218). Deltakerne læres opp og ”kureres” av makthaverne for hva som er best for dem for å slutte seg til det som allerede er bestemt. Planleggingslederen har ingen vilje til endring eller kompromiss, og planleggeren innehar maktposisjonen. I følge Amdam (2011, s. 77) er dette en måte å realitets orientere innbyggerne om hva som er best for de. Bakgrunnen for en slik terapeutisk handling er at innbyggerne ikke vet sitt beste.

5.2.3 Informasjon

Dette trinnet er det første som kan legitimere medvirkning ved å informere innbyggerne om sine rettigheter, sitt ansvar og muligheter i en foreliggende planprosess. Arnstein (1969, s. 219) skriver i artikkelen at: ”Meetings can also be turned into vehicles for one-way communication by the simple device of providing superficial informasjon, discouraging questions, or giving irrelevant answers”. Slik jeg tolker Arnstein (1969, s. 219) sin beskrivelse av enveis kommunikasjon kan det være når innbyggene blir gitt mulighet til å tale, men ikke makt til å ha innflytelse. At det er mulighet for å gi tilbakemelding, men at dette blir avfeid – at det egentlig ikke inviteres til innspill selv om det blir sagt. På dette trinnet går informasjonen en vei – fra forvaltningen til innbyggerne. Under disse vilkårene, og spesielt når informasjonen kommer sent i planleggingen, det er liten mulighet til å influere på planen. Det mest brukte verktøyet på dette nivået er media, plakater og henvendelser. Møter kan bli brukt til å gi enveis informasjon (Arnstein, 1969, s. 219). Informasjonstrinnet handler om å bli informert om pågående planer. Innbyggerne blir gitt mulighet til å lytte og ha en stemme, men har ikke makt til å innvirke med sine synspunkter. Dette kan være møter hvor planleggingslederne informerer om plan og prosess. Her legges det ofte opp til enveis kommunikasjon fra offentlige aktører til innbyggerne. Dette kan være informasjonsmøter hvor utkast til planen presenteres, og planleggeren forklarer bakgrunnen for valgene som er gjort. Innbyggerne får mulighet til å stille spørsmål og kommer med ønsker. Planleggingslederen kommer med begrunnelse for valgte løsning og argumenterer for den, istedenfor å ta hensyn til innspillene. Andre møter kan ende opp med enveis informasjon, eller at planleggingslederen gir overflatisk informasjon, eller irrelevante svar på spørsmål.

Informasjonstrinnet knyttes til symbolsk medvirkning hvor de makthavende informerer om prosjektet, men uten sikker kanal for tilbakemelding.

5.2.4 Konsultasjon

Å invitere innbyggerne til å komme med innspill kan sees på som et skritt nærmere full medvirkning. Men Arnstein (1969, s. 219) ser konsultasjonstrinnet som symbolsk, halvhjerta og en rituell form for medvirkning, såfremt konsultasjonen ikke blir fulgt opp. Dersom konsultasjonen ikke gir etterfølger gir det ingen garanti for å bli hørt. Det er planleggingslederen som har makt til å følge opp konsultasjonen. Men det er ikke noe system for at informasjonen blir med til beslutningstaker. I dette trinnet blir gjerne innbyggerne oppmuntret til å komme med innspill. Arnstein (1969, s. 119) påpeker at informasjons- og konsultasjonstrinnet kan være symbolske og rituelle former for medvirkning. Noe som kan skyldes at planleggeren mener deltaking forlenger prosessen, og er en nødvendighet som følge av forventning, krav i lov eller annet regelverk. De mest vanlige metodene er møter der medvirkning blir målt ut fra antall oppmøtte, hvor mange som tok i mot brosjyrer eller antall spørsmål som ble besvart. I planprosesser kan innspill til varsel om oppstart og høring kommer inn under dette trinnet. Her har offentlige aktører, innbyggere og interesseorganisasjoner mulighet til å komme med innspill/merknader, informasjon og synspunkter til planen. Merknadene skal kommenteres i planbeskrivelsen, eller i eget hefte som legges ved beskrivelsen for å synliggjøre om de er tatt hensyn til. Det kan være møter med grunneiere som blir negativt berørt av planforslaget, og hvor planleggingslederen i forkant har bestemt at det ikke skal gjøres endringer i planforslaget.

5.2.5 Plassering

Både Arnstein (1969, s. 220) og Amdam (2011, s. 77) beskriver dette trinnet som det første nivået med reell medvirkning. Det gis informasjon og mulighet for å komme med tilbakemeldinger. Innbyggernes innspill kan føre til endringer på planen. Plasseringstrinnet kan ifølge Amdam (2011, s. 77) være både symbolsk og reell deltakerform avhengig av hvordan den blir praktisert. Deltaking kan skje ved at noen blir plassert i en gruppe. Dette kan være noen utvalgte som skal representere innbyggerne i prosjektet. De som blir utvalgt har gjerne ingen eller uklare mandat fra de som de representerer. Deltaking trenger ikke å bety innflytelse på planen dersom den øvrige delen i gruppa er så ”tung” at de andre deltakerne blir gisler i prosessen, aktørene kan bli alibi for medvirkning. Eller innbyggerne gis mulighet til å komme med råd, men det er forvaltningen som bestemmer gjennomførbarheten av rådene.

Men det kan gis reell deltakermakt dersom de innvalgte påvirker avgjørelsene (Arnstein, 1969, s. 220).

5.2.6 Partnerskap

På dette nivået vises makten gjennom forhandlinger, mulighet til å bidra og å oppnå resultater i prosessen. Det er enighet om å dele ansvaret i planleggingen, og i beslutningene gjennom felles politikk for å løse utfordringene. Grunnregler lages ved å ta å gi (Arnstein, 1969, s. 221). Her har innbyggerne makt til å påvirke planen. I partnerskapstrinnet opprettes nettverksorganisasjoner mellom likeverdige parter som er gjensidig avhengig av hverandre og som er opptatt av å finne gode løsninger. Dette kan være partnerskap mellom utbygger og vegvesenet, grunneier, idrettslag og lignende. Dette er det første trinnet med reell deltakelse. Røiseland og Vabo (2012 s. 26) definerer partnerskap som et vedvarende samarbeid mellom minst to agenter som overfører ressurser til fellesskapet og hvor alle har et medansvar for utfallet. Dette gir partene mulighet til å forhandle og bidra aktivt i prosessen, og hvor resultatet er avhengig av bidraget fra hver part. I planprosesser kan dette være utfordrende å få til fordi planleggingslederen ofte vil inneha mer informasjon og fagkunnskap om prosjektet, samtidig som den offentlige aktøren styrer prosessen.

5.2.7 Delegert makt

Forhandlinger mellom innbyggerne og forvaltningen kan føre til at de får dominerende beslutningsmyndighet. Innbyggerne kan være representert i flertall, og sitter dermed med de rette kortene. På dette trinnet skjer det forhandlinger mellom forvaltningen og innbygger (Arnstein, 1969, s. 222). Det kan være kommunestyret eller andre folkevalgte organ som delegerer makt til styringsgrupper som har innbyggere i flertall (Amdam, 2011, s. 77). Delegert makt betyr at innbyggerne gis reell makt til å ta avgjørelser. Hensikten med å delegerer makt er å avlaste arbeidsoppgaver og forenkle beslutningsprosesser. For å løse ulikheter starter forvaltningen med å forhandle, heller enn å øve press (Arnstein, 1969, s. 222). Her må de makthavende forhandle med innbyggerne.

5.2.8 Borgerkontroll

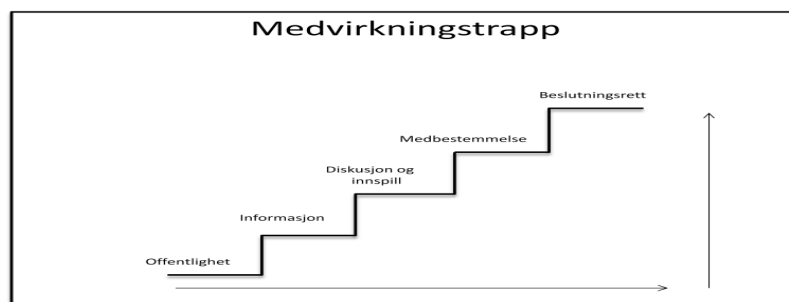
På dette trinnet er det innbyggerne som har makt til å ta beslutninger. Selv om ingen i nasjonen har full kontroll vil retorikken være viktig. Innbyggerne kan kreve enighet, eller samarbeid om å styre et program (Arnstein, 1969, s. 223-224). Her kan innbyggerne ta avgjørelser, men likevel vil det være et overordnet organ som har lagt rammene for hva som kan vedtas.

5.3 Medvirkningstrappen

Arnstein (1969) ønsker gjennom medvirkningsstigen å provosere til en åpnere debatt om borger deltakelse. Dette har inspirert mange til å videreutvikle medvirkningsstigen. Jeg har lagt til grunn Fallet og Hansen (2012, s. 189) og Farner (2013, s. 22) sine utgaver av medvirkningstrappen. Trappen brukes teoretisk grunnlag i drøftingen for å svare på forskningsspørsmålet ”Hvordan praktiseres medvirkning i reguleringsplaner?”. Trappen kan brukes til å illustrere og drøfte medvirkning i planprosesser. Trappen viser medvirkning i ulike sammenhenger ut fra type deltakelse og medvirkningsform. Farner bruker en horisontal og vertikal pil for å vise at graden av involvering blir større lengre mot høyre i trappen medvirkning skjer, og at graden av innflytelse øker høyere opp i trappen medvirkning skjer. Graden av involvering vil ikke nødvendigvis henge sammen med graden av innflytelse. Det kan være stor grad av involvering, men som ikke gir innflytelse på. Medvirkning betyr ikke at innspill fører til endringer, men hvorvidt de medvirkende blir hørt. Medvirkning kan gjennomføres på ulike måter på ulike tidspunkt i prosessen. Jeg bruker teorien for å svare på hvordan vegvesenet praktiseres medvirkning i reguleringsplaner.

Falleth og Hanssen

Falleth og Hanssen har med utgangspunkt i Arnstein (1969, s. 218) sin medvirkningsstige tilpasset planleggingsprosesser inn i en medvirkningstrapp, med følgende trinn:



Figur 6 Medvirkningstrappen. Falleth & Hanssen, 2012 s. 189.

5.3.1 Offentlighet

På det laveste trinnet offentlighet finner vi annonsering av planen (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). I arbeidet med reguleringsplaner innebærer dette annonsering ved varsel om planoppstart. I tillegg skal grunneiere, festere, naboer, andre rettighetshavere og interessenter i planområdet varsles om planarbeidet når de blir berørt. Dette er i tråd med plan- og bygningsloven § 12-8. Når planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn skal det

gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske media. I tillegg skal grunneiere, festere, naboer og andre rettighetshavere som blir berørt varsles jamfør § 12-10 (Plan- og bygningsloven, 2008).

5.3.2 Informasjon

På informasjonstrinnet gis det ytterligere opplysninger om planen. Dette er enveis informasjon fra forvaltningen (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). Dette kan være å legge ytterligere opplysninger om planen ut på internett og på facebook. Det kan være å holde informasjonsmøter for å orientere om planarbeidet etc.

5.3.3 Diskusjon og innspill

På trinn tre diskusjon og innspill gis det større mulighet til å påvirke planen gjennom innspill og tilbakemeldinger (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). Her kan offentlige myndigheter og innbyggere bidra med å tilføre ny kunnskap til planarbeidet. Dette kan gjøres gjennom ulike typer møter. Det kan gis innspill til varsel om planoppstart og merknader til planforslaget når det legges ut på høring og offentlig ettersyn. Det gis mulighet for å diskutere planforslaget, og innbyggerne har således reell mulighet til å influere på det endelige resultatet. I reguleringsplanforslaget som legges frem til kommunen skal det fremgå hvordan merknader til planforslaget er vurdert, hvilken betydning de er tillagt og konsekvensene for planforslaget. Dette er det første trinnet som gir reell mulighet for å kunne påvirke resultatet av planen.

5.3.4 Medbestemmelse

Medbestemmelse innebærer ytterligere større innflytelse. Dette kan være arbeidsgrupper hvor alle arbeider sammen for å komme frem til en felles løsning (Falleth & Hansen, 2012, s. 190).

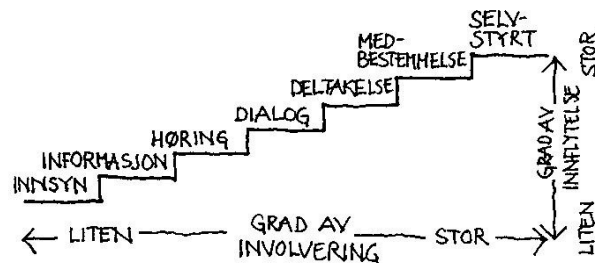
5.3.5 Beslutningsrett

Beslutningsrett betyr at berørte aktører har fått delegert myndighet over planutformingen og vedtaket. Dette forekommer ifølge Falleth og Hanssen (2012, s. 190) sjeldent i norsk planlegging. I Norge er det kommunestyret som vedtar reguleringsplaner (Falleth & Hansen, 2012, s. 189-190) (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-12).

Medvirkning kan skape spenning mellom offentlige aktører, innbyggere og den kommunale vedtaksmyndigheten. Derfor kan medvirkning oppfattes som en måte å binde politikerne på dersom de tar beslutninger på andre premisser enn de ble valgt inn på. På den andre siden gir det mulighet for de som ikke er politisk valgt inn i kommunestyret til å påvirke samfunnet de tilhører. Men også her er det skeptikere. Kritikken til medvirkning er at det ofte er de ressurssterke innbyggerne som lar høre fra seg og som blir hørt.

Farner

I boken "Verksted som verktøy" ser Farner på medvirkning i Norge. Farner (2013, s. 22) er opptatt av at planprosesser skal ha et helhetlig opplegg. Da i forhold til planlegging, beslutningsprosessen og behovet for samtalearenaer. Dette er nødvendig for at de involverte skal vite hvilke rammer det skal arbeides innenfor, og hvilke roller de skal ha.



Figur 7 Medvirkningstrappen. Farner, 2013 s. 23.

Å ha oversikt over prosessen, og forståelse av hvor de befinner seg vil tydeliggjøre muligheten for den enkelte til å bidra og å påvirke. Farner (2013, s. 23) mener det er en forutsetning for vellykka medvirkning at det innledningsvis blir avklart hvilken rolle den medvirkene har. Det må inngås en medvirkningskontrakt med utgangspunkt i nivåene i medvirkningstrappen. Dette vil bidra til at de som medvirker opplever planprosessen som legitim. En legitimitet som kan sikres gjennom involvering av offentlige aktører, innbyggere og interesseorganisasjoner ved erfaringsutveksling, kritikk, ønsker og forslag. Dette forutsetter at alle som vil delta får komme til ordet, eller får gi uttrykk for sine meninger på andre måter. Legitimiteten sikres og ved at de involverte får være med å planlegge, eller godkjenne opplegget for planprosessen (Farner, 2013, s. 22-23).

Farner (2013, s. 23) viser muligheten for å medvirke gjennom syv ulike trinn. Hvorav laveste mulighet for medvirkning er innsyn og det høyeste nivået er selvstyring. Graden av involvering og innflytelse øker desto høyere en befinner seg i trappen. Her er ikke poenget at medvirkning skal foregå øverst i trappen, men at det er avklart mellom med de medvirkende på hvilke trinn medvirkningen skal foregå. Dersom dette blir avklart kan en forvente forventningsbrudd, demobilisering eller mobilisering til motaksjon.

5.4 Planfaser

For å vurdere muligheten for å påvirke planen er det hensiktsmessig å vite når medvirkning bør skje i planprosessen. Erfaring viser at tidlig involvering kan redusere spenninger og konflikter, og bidra til mer samordna og effektive planprosesser (Klima- og miljødepartementet, 2014, s. 11). Tidlig involvering kan gi større mulighet og handlingsrom til å påvirke planforslaget. Desto senere involvering skjer, desto flere rammer er satt, og endringer kan føre til økt tidsbruk, økte kostnader og forsinkelser.

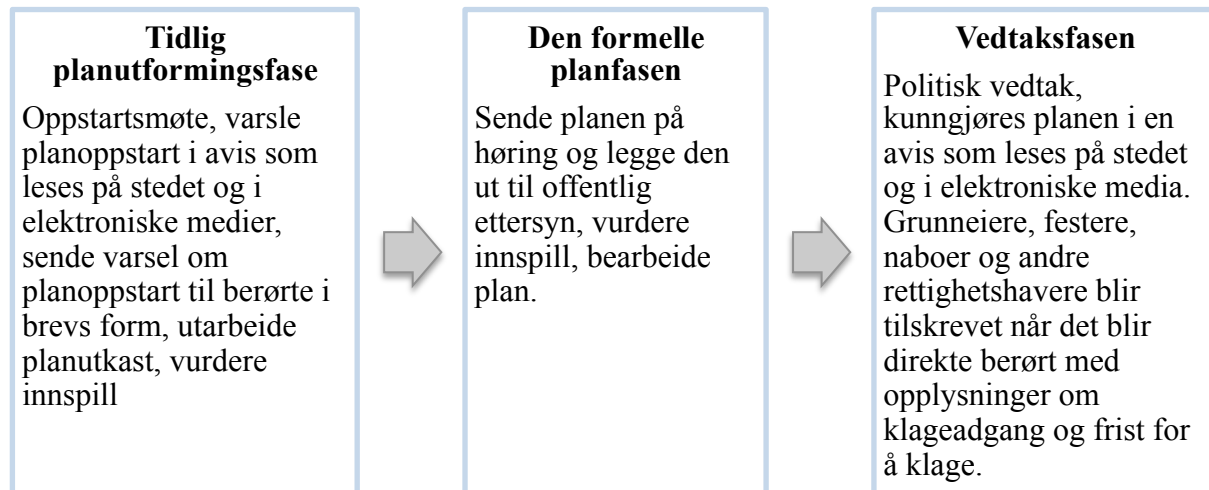
Falleth og Hansen (2012, s. 195) deler planprosessen inn i følgende tre faser. Den første fasen ”Tidlig planutformingsfase” starter når ideen oppstår og varer til kommunen mottar planforslaget. Denne fasen kan vare fra noen få måneder til flere år avhengig av planens størrelse og kompleksitet. Denne fasen er viktig fordi planideen utvikles og konkretiseres, og legger viktige føringer for det endelige planforslaget. De prosessuelle kravene i plan- og bygningsloven er å varsle planoppstart i minst en avis som leses på stedet, og gjennom elektroniske medier. Grunneiere, festere, rettighetshavere, naboer og andre interessenter skal varsles (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-8). Det skal være oppstartsmøte mellom forslagsstiller og kommunen. Intensjonen ut fra forarbeidene til loven er at relevante og berørte aktører skal ha mulighet til å medvirke i denne fasen.

Den andre fasen ”Den formelle planfasen” starter når planforslaget oversendes kommunen. Nå er det administrasjonen i kommunen som forbereder saksfremlegg til politisk behandling. Her er kravene i plan- og bygningsloven (2008, § 12-10) at planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og at det politiske vedtaket kunngjøres (Falleth & Hansen, 2012, s. 196). Statens vegvesen er gjennom plan- og bygningsloven § 3-7 (2008) gitt fullmakt til å overta planoppgaver fra planadministrasjonen i kommunen, til å organisere planarbeidet, og utarbeide planforslaget. Etter plan- og bygningsloven (2008, § 12-10) innebærer dette å sende planforslaget på høring og offentlig ettersyn. Planforslaget skal sendes grunneiere, festere, naboer, rettighetshavere og andre interesserte, samtidig som de skal bli informert om hvor planforslaget er tilgjengelig. Planforslaget skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Ett eksemplar av planforslaget skal være lett tilgjengelig for alle.

I den siste fasen ”Prosesser etter politisk vedtak” knyttes medvirkning til klager, innsigelser, rettsaker og sivilombudsmannen (Falleth & Hansen, 2012, s. 195-196). Dette innebærer at

planen skal være tilgjengelig gjennom elektroniske medier, og kunngjøres i en avis som leses på stedet (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-12). De som er direkte berørt, det vil si de som tidligere har uttalt seg i saken eller som berøres av vedtaket skal underrettes i eget brev. I brevet skal klagemulighetene gjøres kjent (Klima- og miljødepartementet, 2008, s. 7-36).

Tabellen nedenfor viser medvirkning i ulike faser i prosessen.



Figur 8 Reguleringsplanprosessen delt inn i faser.

5.5 Grad av medvirkning

I rapporten "Virker medvirkning virkelig" har Wøhni (2007, s. 16-18) evaluert medvirkning og involveringsprosesser i planprosesser i kommune-, kommunedel-, og reguleringsplaner med bakgrunn i plan- og bygningsloven fra 1985. Graden av medvirkning er vurdert på en skala fra en til fem. Jeg har valgt å bruke denne graderingen som grunnlag i drøftingen med tilpasning til ny plan- og bygningslov av 2008. Drøftingen skal brukes til å svare på det siste forskningsspørsmålet "Hvordan er medvirkningspraksis i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven?".

5.5.1 Offentlighet

Medvirkning på dette nivået oppfyller minstekravet til medvirkning etter plan- og bygningsloven fra 1985. Dette innebærer annonsering av planoppstart i minst 2 aviser som leses på stedet. Grunneiere og rettighetshavere (herunder leietakere) bør underrettes gjennom brev og gis en rimelig frist til å uttale seg før planen vedtas. Alle dokumentene i saken er offentlig, men den enkelte må aktivt søke opp informasjonen. Ressurssterke vil kunne oppsøke informasjonen og gi skriftlige tilbakemeldinger på planforslaget (Wøhni, 2007, s. 17).

Dette nivået har jeg tilpasset til ny nye plan- og bygningslov fra 2008. Her er det en plikt å legge til rette for å hente inn synspunkter og å presentere planforslaget gjennom elektroniske media. Forslagsstiller skal opplyse om hvor planforslaget er tilgjengelig, slik at det er mulig å lese det. Ved oppstart av planarbeidet og når planforslaget legges ut på høring og offentlig ettersyn skal grunneiere og festere, andre rettighetshavere som blir direkte berørt, naboer og interesseorganisasjoner varsles på en hensiktsmessig måte. Når planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn skal det opplyses om reguleringsplanforslaget, og hvor det er tilgjengelig. Det gis en frist på seks uker til å uttale seg.

Når jeg plasserte de nye kravene vurderte jeg det ut fra medvirkningstrappen at det ville være mest sammenfallende med plassering på dette nivået (Falleth & Hansen, 2012, s. 190) (Farner, 2013, s. 23). Det ble sett i sammenheng med Thorsen sin masteroppgaven ”En realitetsvurdering av folkelig medvirkning ved større vegprosjekter i regi av Statens vegvesen”. Det vil gi mulighet til å sammenligne funn. Ut fra Wøhni (2007) sin inndeling og kravene i loven fra 1985, valgte jeg plassering på dette nivået.

5.5.2 Informasjon

Her legger forslagstiller opp til en mer aktiv informasjonsprosess. Men forslagstiller er mer opptatt av å informere og innhente informasjon enn å legge til rette for aktiv dialog.

Informasjonen kan være begrenset avhengig av hva planleggingslederen ønsker å formidle utad. Dette kan eksempelvis være brosjyrer, pressemeldinger og informasjonskampanjer. Det kan være informasjonsmøter der planforslaget legges frem og forklares, eller det kan legges frem utredninger om deltemaer som etterspørres. Forslagstiller kan aktivt innhente informasjon fra berørte eksempelvis om bruken av området. Dette er gjerne konkret faktainformasjon. Forslagstiller gir tilpasset informasjon til de berørte, slik at de kan ivareta sine interesser. På dette nivået er det mulig å gi tilbakemeldinger på planforslaget (Wøhni, 2007, s. 17).

5.5.3 Diskusjon

På dette stadiet legger forslagstilleren opp til aktivt samråd med de berørte partene. Planleggeren ønsker informasjon og synspunkter fra de berørte. Her er det ønskelig med toveis kommunikasjon, og ikke kun å gi informasjon. For å få inn nye synspunkter eller for å avdekke konflikter som kan hemme fremgang i den videre prosessen ønsker forslagstiller en debatt. Dette kan gjøres gjennom samrådsmøter med organisasjoner og foreninger, eller ved å bruke andre typer verktøy for å systematisere og innhente synspunkter. Verktøy som kan

brukes er folkemøter, møter med berørte eksempelvis grunneiere, avisdebatter eller rådgivende grupper. Hensikten med dette er som sagt å sette i gang en debatt for å få inn innspill som forbedrer og/eller letter plangjennomføringen (Wøhni, 2007, s. 18).

5.5.4 Medbestemmelse

I denne medvirkningsformen er det et ønske om å aktivisere de berørte slik at de skal kunne være med å forme planen. Noe som kan være krevende da det legges opp til ulike måter å samhandle på, og hvor partene å sette av tilstrekkelig med ressurser og tid for å arbeide seg gjennom planforslaget. Her er hensikten at de medvirkende i større eller mindre grad skal få medbestemme. Dette kan gjøres gjennom ulike typer verksteder, eller arbeidsgrupper. Ved denne type deltakelse er det avgjørende at de involverte har en reell mulighet til å påvirke resultatet. Hensikten er dialog for å utvide handlingsrommet, finne alternative løsninger og skape konsensus, og være en læreprosess for alle (Wøhni, 2007, s. 18).

5.5.5 Beslutningsrett

Her gis aktørene beslutningsrett gjennom medvirkningsprosessen. Dette kan være interesseorganisasjoner som innenfor gitte rammer skal få bestemme planinnholdet (Wøhni, 2007, s. 18).

1	2	3	4	5
Offentlighet	Informasjon	Diskusjon	Medbestemmelse	Beslutningsrett
Annonsering i aviser/nett Brev til berørte	Infoskriv, brosjyrer, avisartikler, radio, åpne møter	Åpne møter, møter med berørte, gruppe deltakelse, folkemøter	Aktiv bruk av arbeidsgrupper, aktive virkemidler for debatt og innspill	Borgerne har beslutningsrett over planutforming

Tabell 1 Medvirkningsskala – grad av medvirkning. Wøhni, 2007 s. 19

Oppsummering teori

Ovenfor har jeg gått inn på det teoretiske utgangspunktet for analysen og drøftingen. Arnstein (1969, s. 219) laget medvirkningsstigen som et konstruktivt bidrag til medvirkningsdebatten.

Bakgrunnen for dette var lite kunnskap om hva medvirkning egentlig er.

Medvirkningsstigen (Arnstein, 1969, s. 219) bruker jeg for å fremme omfanget av innbyggernes deltakelse og makt til å påvirke planen med utgangspunkt i planleggingsledernes intensjon med medvirkning. Jeg har redegjort for to måter å få forståelse for planlegging på. Gjennom det instrumentelle og kommunikative synet vil jeg synliggjøre hvordan planlegging kan forstås og praktiseres. Disse to perspektivene bruker jeg for å bygge opp under medvirkningstrappen (Fallet & Hansen, 2012, s. 189) (Farner, 2013, s. 22). Medvirkningstrappen til Fallet og Hansen (2012, s. 189) og Farner (2013, s. 22) bruker jeg til å drøfte og analysere hvordan vegvesenet praktiserer medvirkning ved å tilrettelegge for innflytelse og makt i reguleringsplaner. Her har jeg også gått inn på Fallet og Hansen (2012, s. 195) sin tredeling av planprosessen, for å se nærmere på når i planprosessen skjer. Til slutt bruker jeg Wøhni (2007, s. 19) sin gradering av medvirkning på en skala fra en til fem til å undersøke graden av medvirkning i reguleringsplanene i vegvesenet i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven (2008).

6 Analyse

I dette kapittelet presenterer jeg det innsamlede datamaterialet, og drøfter det med bakgrunn i teorien og problemstillingen. Hensikten er å få frem i hvilken grad vegvesenet praktiserer medvirkning i reguleringsplaner. Vegvesenet er på landsbasis delt inn i fem regioner. Til grunn for empirien har jeg valgt ut to reguleringsplaner fra de fem regionene i vegvesenet, til sammen er ti planer analysert. Syv av planleggingslederne for disse planene er intervjuet.

6.1 Hva er planleggingslederens intensjon med medvirkning?

Det første forskningsspørsmålet ”Hva er planleggingslederen sin intensjon med medvirkning”, drøfter jeg med bakgrunn i Sherry Arnstein (1969) sin artikkel ”A ladder of Citizen Participation”.

Arnstein (1969) ønsker gjennom en trinnvis stige å vise borgernes mulighet for innflytelse i medvirkningsprosesser. Medvirkningsstigen har åtte trinn, og går fra manipulering som gir minst medvirkning til borgerkontroll som gir mest medvirkning. Hensikten med stigen er å vise hvor mye makt innbyggerne har til å bestemme i planer. Det er planleggingslederen som styrer og legger opp medvirkningsprosessen. Derfor er det interessant å undersøke hva som er deres intensjon med medvirkning. Om det legges opp til å kunne påvirke utfallet av reguleringsplanen, eller om medvirkningsprosessen heller er et ”tomt ritual”.

6.1.1 Manipulering

På dette trinnet blir ikke medvirkning sett på som reell deltakelse. Det er heller å overbevise innbyggerne til å støtte planforslaget, eller for å vise at medvirkning er gjennomført (Arnstein (2069, s. 218).

Innbyggerne blir invitert til å delta

Dette forutsetter at innbyggerne er gjort kjent med planforslaget. Planleggingslederne forteller at de bruker ulike medvirkningsformer og alltid toveis kommunikasjon gjennom planprosessen for å nå ut til interessentene. Hvordan de legger til rette for medvirkning avhenger av konteksten og kompleksiteten i den enkelte plan. Det tilrettelegges for medvirkning flere ganger i løpet av planprosessen. Dette stemmer overens med Thorsen (2013, s. 113) sine funn i masteroppgaven, at det er mulig å gi innspill flere ganger i løpet av prosessen. Planleggingsledernes intensjon er at innbyggerne direkte eller indirekte skal inviteres/oppfordres til å komme med innspill/merknader.

For å få en forståelse av hva som er planleggingsledernes intensjon med medvirkning, spør jeg hvordan et godt planforslag bør håndteres. Respondentene mener det er fint å få støtte for forslaget, men det vil alltid ville være noen som er mot prosjektet. Andre mener de må gjennomføre medvirkning fordi det er et krav i plan- og bygningsloven (2008). En informant sier følgende om deltagelse:

”Vi må unngå manipulering. Vi kan godt legge opp en strategi hvor vi ”selger” inn en løsning som det er gode grunner til å gå videre med. Men dersom vi skal trumfe gjennom en løsning, eller ikke spiller med åpne kort, så ligger vi tynt an. Det er viktig at vi gjør prosessen korrekt. At vi har en prosess med en åpen tilnærming, og ikke starter med løsningen, da det kan være flere mulige alternativer.”

Medvirkning kan gjennomføres for å synliggjøre at det er gjennomført, og for å legitimere planen (Arnstein, 1969, s. 218). Forståelse for at alle ikke kan gjøres til lags tyder og at medvirkning må gjennomføres som følge av krav i plan- og bygningsloven (2008) tyder på at en intensjon om at medvirkning brukes for å legitimere planen (Arnstein, 1969, s. 218).

Innbyggerne bør ha mulighet til å påvirke planforslaget

For å få en nærmere utdyping av dette så spør jeg hvilken mulighet interessentene bør ha til å påvirke planforslaget. Det er en felles forståelse at innspill/merknader er en forutsetning for gode planer. Planleggingsledernes intensjon er å vurdere tilbakemeldinger alvorlig og seriøst. Flere nevner at dette er en viktig del av demokratiet. De sier medvirkning øker kunnskapsgrunnlaget i planen, og gir et bedre prosjekt. Lokalkunnskap kommer frem. Det kan være informasjon om grunnforhold som kan redusere kostnadene i prosjektet og brønner som det må tas hensyn til. Likevel viser funn at planløsningene til dels kan være bestemt før de presenteres for interessentene, om dette sier en planleggingsleder:

”Må innrømme at vi sjelden starter på skrats når vi møter grunneiere. Vi har tenkt ut en løsning, det er i mange prosjekter en fordel. Da kan det være enklere for de berørte å komme med konkrete innspill. Det kan være vanskelig å møte opp på en åpen kontordag, og ikke vite noe mer enn hva vegvesenet har som mål. Vi skal ha ett sykkeltiltak, det er det vi vet, ikke hvilke type, eller hvilke side av vegen tiltaket skal være på.”

Tre planleggingsledere mener innbyggerne alltid har mulighet til å påvirke planforslaget, og at det er rom for diskusjoner og meningsutveksling. Dette samsvarer med Thorsen (2013, s. 122) sine funn. Men handlingsrommet begrenses av overordna føringer som kommunedelplaner, prosjekteiers forventninger, kostnader og vegnormaler. Om muligheten til å påvirke planen sier en informant:

”De store linjene er bestemt, detaljer diskuteres fortsatt. Dersom forslag som er gode kommer frem tar vi en ny diskusjon.”

Planleggingsledernes intensjon er at innbyggerne gis mulighet til å påvirke prosjektet. Dette viser at det sivile samfunnet er en viktig arena for å ivareta lokalbefolkningens ønsker og verdier, men også for å innhente fakta og vurdere alternativer for å gi et bedre beslutningsgrunnlag (Amdam, 2005, s. 115) (Amdam, 2011, s. 34). Når det spesielt nevnes at medvirkning gjennomføres som en del av demokratiet, er dette i tråd med demokratiargumentet (Aasæther & Hagen, 2001, s. 189-190).

De store beslutningene tas i vegvesenet

Planleggingslederne mener innbyggerne skal medvirke. Derfor spør jeg hvilke påvirkningsmulighet interessentene bør ha. Flesteparten mener de store beslutningene bør tas innad i vegvesenet. De begrunner dette med forventninger fra prosjekteier og kravene i vegnormalene. Vegnormalene er grunnen til at mange innspill/merknader ikke blir innfridd, og handler ofte om trafiksikkerhet. Det vises til at planforslagene er godt gjennomarbeidet, og diskusjonene internt med ulike fagpersoner er unnagjort. Derfor er ikke intensjonen alltid å endre hoved beslutningene. Men en planleggingsforteller at innspill kan føre til endring av veglinjer eller kryssløsninger, men dette er ikke mønsteret i studien. Innbyggerne har mulighet til å påvirke de mindre tiltakene, som støyskjerming, plassering av gangfelt, busslommer, avkjørsler etc. Dette stemmer overens med behandlingen av merknadene i de undersøkte planene (vedlegg 2). En planleggingsleder forklarer det slik:

”Når vi har ett konkret planforslag som skal legges ut på høring og offentlig ettersyn, da er det viktig å få ut klart og tydelig virkningen av planforslaget. Aktører må kommentere dette konkrete planforslaget. Toget er da gått – kan ikke komme med merknader til annet enn det konkrete planforslaget. Vi er ikke så veldig åpen for andre forslag, vi har ett konkret planforslag, og vil bare ha merknader til dette.”

Det kommer frem at innbyggerne kan ha liten forståelse for regelverket. Det kan i mange tilfeller stilles ganske bastante krav for tiltak som ønskes gjennomført. Dette kan være utfordrende, noe sitatet under viser:

”Interessentene ser planforslaget ut fra sine særinteresser, mens vi skal ta hensyn til alle sine synspunkter og interesser. Ikke alltid at særinteressene er sammenfallende med totaliteten. Vi representerer en mektig etat, viktig å være klar over det. Når vi planlegger E6 eller en hovedvei, så kan vi ikke ta alle hensyn som for eksempel private grunneiere måtte ha, vi må se det hele i en større sammenheng.”

Planleggeren skal samle inn informasjon til et godt beslutningsgrunnlag (Amdam, 2005, s. 115). Når løsningene til dels er bestemt i forkant bærer dette preg av instrumentell rasjonalitet (Amdam, 2011, s. 33). Styringen skjer ovenfra gjennom regler, og innbyggerne har liten eller ingen innflytelse på planforslaget (Arnstein, 1969, s. 218). Selv om intensjonen til planleggingslederne er at innbyggerne skal kunne medvirke, så reduseres innflytelsen av prosjektets føringer og tekniske krav.

Oppsummering manipulering

Funn viser at planleggingsledernes intensjon kan være manipulering. Selv om innbyggerne blir invitert til å delta, så har de liten innflytelse på planen. Det er en forståelse av at alle ikke kan gjøres til lags, og at medvirkning må gjennomføres som følge av kravene i plan- og bygningsloven (2008). Vegnormalene og trafikksikkerhet brukes ofte som argumentasjon for at innspill/merknader ikke ivaretas. Det legges til rett for innspill og de vurderes seriøst. Men prosjektene er strengt/stramt styrt, og derav begrenser handlingsrommet til planleggingslederne.

- Det er positivt å få støtte for planforslaget, men greit at noen innbyggere er uenig.
- Innspill/merknader er en forutsetning for gode planer. Tilbakemeldinger vurderes seriøst.
- De store hovedtrekkene bestemmes av prosjektet, og innbyggerne gis mulighet til å påvirke de mindre tiltakene.
- Vilje til endring er ikke alltid til stede.
- Medvirkning på gjennomføres som følge av kravene i plan- og bygningsloven.

6.1.2 Terapi

På trinnet over manipulering, blir innbyggerne invitert til å delta, og til å engasjere seg. Men heller ikke terapitrinnet kan vurderes som reell medvirkning. Her prøver planleggeren å konvertere makthavernes meninger over på innbyggerne (Arnstein, 1969, s. 218).

Sterk styring gir utfordringer

Det gjør det hensiktsmessig å spørre planleggingslederne om hvordan innspill/merknader til endring bør takles, når det etter deres syn foreligger et godt planforslag. Dette kan være utfordrende, noe sitatet under viser:

”Det synes jeg er litt vanskelig (...) Vi kan ikke love noe da vi har mange hensyn som må tas, både når det gjelder trafiksikkerhet, økonomi og fremdrift. (...) Det kan være beboere som ønsker at vi setter ned fartsgrensen, eller lager ett gangfelt. (...) Støy er ofte ett hett tema. Den som bor tett opp til en trafikkert vei, har forventninger til støyreduksjon gjennom støyskjermer eller fasadetiltak. Vi har retningslinjer å forholde oss til, som sikkert høres veldig bastant ut. Så har vi jo muligheter til, å gjøre noen spesielle vurderinger i noen tilfeller, og det gjør vi jo.”

Mønsteret viser at vegnormalene, økonomi, fremdrift og overordna føringer brukes som begrunnelse for å forklare, eller bortforklare hva som legges til grunn for beslutningene. Flere bruker trafiksikkerhet som argument for hva som er best for innbyggerne. En planleggingsleder sier kravene i vegnormalene gjør at han føler seg låst, og at dette kan gi en oppfattelse av at vegvesenet er lite samarbeidsvillig. De må forholde seg til overordna planer og fremdriftsplanen, og det må kommuniseres tydelig til interessentene når planen kan påvirkes, og når de må gå videre.

Arnstein (1969, s. 118) mener innbyggerne på dette trinnet må læres opp til hva som er best for dem. Planleggingslederne forklarer og argumenter for løsningene som velges. De bruker argumenter som er forankret i styringsskriv og regelverk. Dette tyder på at økonomisk rasjonalitet står sterkt hos planleggingslederne (Eriksen, 2001, s. 21-22). Noe som må sees i sammenheng med styringsformen i vegvesenet, og forventningene om mer effektive planprosesser (Samferdselsdepartementet, 2012, s. 23). Dette er i tråd med uttalelsen til fungerende vegdirektør i 2001 at planer skal ha god kvalitet (Statens vegvesen, 2016a). Overordna planer, som kommuneplaner og kommunedelplaner setter rammer og er førende

for arbeidet i reguleringsplanene (Plan- og bygningsloven, 2008). Når intensjonen er å bruke dette som forklaring for ikke å implementere innspill/merknader, så er det i henhold til verktøyene de har til rådighet. Byråkratiske organisasjoner kjennetegnes av regelstyring. Når regelverket praktiseres ivaretas legitimiteten til organisasjonen. I et planteoretisk perspektiv heller dette mot instrumentell planlegging. Om middel – mål, å velge det alternativet som gir bestå måloppnåing. Implisitt kan dette forstås som om staten forteller innbyggerne hvordan prosjektene skal utformes og hva som er best for dem (Amdam, 2011, s. 77).

Ikke alltid ønske om å ende planforslaget

For å få en forståelse av om planleggingsledernes intensjon er reell medvirkning, spør jeg om det i noen tilfeller ikke har vært ønske å endre planforslaget. Til dette spørsmålet sier en informant:

”Nei, det tror jeg ikke, da kommer vi litt galt ut, og med ett spill for galleriet. Vi starter i hvert fall ikke et møte sånn, det blir feil.”

Men mønsteret i undersøkelsen viser at rammene i prosjektet er styrt. Det skjer gjennom særregler og overordna planer. Prosjektbestillingen setter rammer om økonomi og fremdrift. Forsinkelser og kostnader vurderes, og legger føringer om innspill/merknader skal ivaretas. Det kommer spesielt frem at vegplanlegging styres av tekniske føringer, som utforming av grøfter og skjæringer, rekkverksløsninger, kurvatur etc. Det er enighet om at desto lenger ut i planprosessen arbeidet er kommet, desto større konsekvenser, og mindre rom og vilje for endring. Noen planleggingsledere opererer med ”åpen” og ”lukket” fase, og hvor det i ”lukket” fase, ikke ønskes innspill. Enkelte ganger må de si nei til innspill, dersom de kommer for sent i prosessen. Utdraget fra intervjuet under viser at planleggingslederen bindes opp av prosjekteiers forventninger:

”Innspill bør alltid vurderes, slik at vi kommer frem med det beste tiltak. Prosjekteier, eller veieier overkjører kanskje innspillet, og sier at de ikke har råd. Det er jo ofte snakk om penger, og da må vi velge løsninger som er innenfor budsjettet.”

På dette trinnet er det liten vilje til endring, og kompromiss (Arnstein, 1969, s. 218).

Begrensninger brukes som argumentasjon for å unngå kompromiss. Når tekniske føringer gir liten endringsvilje forankres det i naturvitenskapen. Forankring i overordna planer skaper

forutsigbarhet, både for vegvesenet og innbyggerne. Rammer som knyttes til tid, økonomi og ressurser relateres til mål- og resultatstyring (Statens vegvesen, 2001). Når intensjonen ikke alltid er å endre planforslaget så begrunnes dette i forhold som ligger utenfor planleggingslederens handlingsrom.

Terapitrinnet er en måte å realitetsorientere innbyggerne om hva som er best for dem (Amdam, 2011, s. 77). I vegplanleggingen er en avhengig av ingeniørfaget for å bygge trygge veger, bruer, tunneller etc. Dette er tekniske anlegg og konstruksjoner som skal bygges på gitte måter, i et bærekraftig perspektiv, til beste for de som bor og ferdes på vegen. Samtidig skal statens midler brukes på en slik måte at legitimiteten til forvaltningen opprettholdes.

Oppsummering terapi

Undersøkelsen viser at planleggingsledernes intensjon ofte er å konvertere meningene over på innbyggerne, at de kan befinne seg på terapitrinnet. Fordi innspill til endring kan være utfordrende å håndtere som følge av prosjektets rammer og tekniske føringer. Dette er faktorer som brukes for å forklare/bortforklare når innspill ikke ivaretas. Innbyggerne har også her liten innflytelse og makt til å påvirke planen.

- Å takle innspill kan være utfordrende.
- Overordna planer, fremdrift, økonomi og tekniske føringer er styrende for endring.
- Særregler, forsinkelser og kostnader brukes som argumenter for valg av beslutninger.

6.1.3 Informasjon

Dette kan være det første trinnet til å legitimere medvirkning ved å orientere innbyggerne om rettigheter, ansvar og muligheter, uten mulighet å gi tilbakemelding. Informasjonen er fremdeles enveis (Arnstein, 1969, s. 219).

Det gis informasjon om rettigheter, ansvar og muligheter

På spørsmål om hvilken informasjon interessentene bør få, sier en informant:

”Jeg informerer i brevene når vi varsler oppstart. Da bruker jeg å skrive hva en reguleringsplan er, hvorfor vi trenger planen, hvordan den kan påvirkes underveis i prosessen, og hvilke konsekvenser planen vil ha for den som blir berørt.”

Mønsteret viser at planleggingslederne har som intensjon å opplyse om rettigheter, og hvordan planen kan påvirkes. De er enig i at det er viktig å fortelle om medvirkningsprosessen, hvordan den foregår og hvilke muligheter interessentene har til å påvirke planen. Denne informasjonen gis både tidlig og sent i planprosessen. En informant forteller at grunneiere må bli informert om sine juridiske rettigheter, eksempelvis hvis de må flytte fra boligen sin. Da brukes som regel grunnforvaltere fra eiendomsseksjonen.

Når innbyggerne får denne informasjonen kan det legitimere medvirkning (Arnstein, 1969, s. 219). Her forutsetter det at interessentene er på de rette arenaene, eller blir direkte berørt. For å stille på like vilkår og ha en rettferdig prosess er disse opplysningene en forutsetning (Innes & Booher, 2005, s. 422). Dette vil være vanskelig når forutsetningen for å nå ut til interessentenes, samt interessentene deltakelse vil variere. Derfor bør en favne bredt tidlig i prosessen. Informasjonen kan øke deltakelsen og fremme kreativitet og engasjement hos lokalbefolkningen, og andre som har interesse av saken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). Dette kan bringe frem ny kunnskap, og gi et bedre beslutningsgrunnlag. Samtidig som opplysningene bidrar til å ivareta rettsikkerheten til borgerne. Når planleggingsledernes intensjon er å informere om rettigheter, ansvar og muligheter så danner dette grunnlaget for en god medvirkningsprosess.

Kommunikasjon og tilbakemelding

Derfor spør jeg hvordan planen blir kommunisert ut til interessentene. Det brukes ulike kanaler gjennom hele prosessen. Informantene sier informasjon er en forutsetning for gode planer. Alle har som intensjon å informere tilstrekkelig slik at innbyggerne vet hva planen innebærer, hvordan de berøres, og at de får en beskrivelse av tiltaket og virkningene av planen. Om dette sier en informant:

”Det at alle som blir berørt av en plan, eller ett prosjekt, enten direkte, eller som naboer, brukere av ett ferdig anlegg i ett prosjekt får tilstrekkelig informasjon fra forslagstiller. Kort fortalt. At forslagstiller stiller seg tilgjengelig for spørsmål, men også driver det.”

Informasjon som gis gjennom aviser og internett er hovedsakelig annonsering av planarbeidet, mulighet for å gi innspill/merknader og tidspunkt for møter/ åpne kontordager, og hvor plandokumentene er fysisk tilgjengelig. På de åpne møtene gis det rom for spørsmål, innspill

og diskusjon. Når det sendes brev til berørte ved varsel om planoppstart og ved høring og offentlig ettersyn gis mer utfyllende og detaljert informasjon enn det som formidles gjennom media. Dette kan være informasjon om hva en reguleringsplan er, hva den skal brukes til, konsekvenser planen vil få, planens avgrensning og prosessen. Møter gjennomføres på ulike måter. Hoveddelen består av informasjon om planen og prosjektet. Her er gjerne planleggingslederen representert med fagfolk som ofte gir umiddelbar tilbakemelding, og begrunner for valgt løsning. Det kan stilles spørsmål, og i de fleste tilfellene kan det gis innspill og mulighet for å diskutere planen. Det lages sjelden informasjonsskriv og brosjyrer, og media blir lite brukt. Det gis mest informasjon etter at planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn. Hvor mye informasjon som gis i den enkelte plan varierer. De begrunner dette med at planer er av ulikt omfang og kompleksitet. Det er forskjell på å utbedre en veg på 3 kilometer i perifere strøk, kontra ny veg som medfører økt trafikk og hvor mange berøres.

På dette trinnet blir informasjon om planen formidlet ut, men innbyggerne har ingen garanti for å bli hørt (Arnstein, 1969, s. 219). Når det informeres gjennom media oppfatter jeg muligheten for å gi tilbakemelding som liten. Funn viser at det informeres gjennom hele planprosessen, i ulike kanaler gjennom toveis kommunikasjon. Det vil si fra det varsles planoppstart til vedtatt plan er kunngjort. Planleggingsledernes praksis samsvarer ikke med Arnstein (1969, s. 219) sin tolkning av informasjonstrinnet som enveis kommunikasjon, uten mulighet til å bli hørt. Det gis i tidlig og sen fase mulighet til å komme med innspill/merknader. Funn viser at det sjeldent gis informasjon uten at interessentene kan komme med innspill/merknad og få tilbakemelding. Arnstein (1969, s. 219) beskriver trinnet som symbolsk. Dette samsvarer ikke med funn i undersøkelsen.

Oppsummering informasjon

Planleggingsledernes intensjon er i stor grad å informere om rettigheter, ansvar og muligheter i planprosessen, og om prosjektet. Men det gis mulighet til å komme med innspill. Fremdeles har innbyggerne liten innflytelse og makt til å påvirke planen, selv om det er stor grad av involvering.

- Informasjon om rettigheter, ansvar og muligheter, gis tidlig og sent i planprosessen.
- Det informeres tilstrekkelig slik at innbyggerne vet hva planen innebærer, hvordan de berøres, og at de får en beskrivelse av tiltaket og virkningene av planen.
- Det gis mulighet til å komme med innspill/merknader.

6.1.4 Konsultasjon

Konsultasjonstrinnet er heller ikke karakterisert som reell medvirkning, såfremt innspillet ikke følges opp (Arnstein, 1969, s. 219). Da kan trinnet være det første skrittet til full medvirkning, men kan også være et halvhjerta, symbolsk og en rituell form for medvirkning.

Det er ikke alltid garanti for at konsultasjonen gir etterfølger

Derfor ønsker jeg å få frem hvordan planleggingslederne tilrettelegger for tilbakemelding på planen, og hvordan disse blir ivaretatt. De fleste planleggingslederne forteller at de inviterer til folkemøter. Om folkemøter har planleggingsleder følgende erfaring:

”Jeg tror vi møter på feil målgruppe, eller ensarta målgruppe. Fordi folkemøtene legges som regel mellom klokken 6 og 8 da mister vi de aktive brukere. De som hovedsakelig kommer er 50 + og aktive politikere. Vi mister de unge, småbarnsforeldre og aktive som er en viktig målgruppe. (...) Jeg satt på samvirkelaget og på kommunehuset i to dager, mange kom innom.”

Det arrangeres møter med grunneiere og åpne kontordager. En informant sier dette:

”Men det er jo slik på slike åpne møter at det ikke er alle som ønsker å ta ordet. Da åpner vi for å bli sittende igjen etter det formelle møtet, for å samtale med de som vil snakke med oss, da kan de komme en og en. Vi har også begynt med åpne kontordager ute, gjerne i dagene etter det åpne møtet.

At ikke alle ønsker å ta ordet under åpne møter er årsaken til at to planleggingsledere istedenfor inviterer til åpne kontordager. Slik ønsker de å gi mulighet for alle til å stille spørsmål, og fagfolkene svarer ut spørsmål. Andre arrangerer informasjon- og folkemøter, eller en kombinasjon mellom åpne møter og kontordager. Om åpne møter sier en informant:

”For små prosjekter så kan det ofte bli opp til de som tar ordet. At de kan få med seg mange andre på det dem tror på, og at det ikke nødvendigvis alltid er positivt retta mot vegvesenet, og det er heller ikke alltid det stemmer. Få som prater høyt får med seg mange. Det er grunnen til at vi har valgt åpne kontordager. Det gir mer rom for alle, litt uformelt å stille spørsmål da.”

Når jeg spør hvordan innspill/merknader følges opp, er det ulik praksis på hvordan dette håndteres. Innspill på møter og åpne kontordager kan besvares umiddelbart, andre ganger blir interessentene bedt om å sende skriftlig innspill. Noen planleggingsledere ønsker innspill skriftlig, andre muntlig. En planleggingsleder ber om at det som ikke skal svares muntlig, blir sendt skriftlig. Flere diskuterer og avgjør innspillene etter møtene i prosjektgruppa, eller i samråd med prosjekteier. Prosjektgruppen blir enig om innspillet skal tas til følge, og om det er vanskelig å gjøre endringer. Noen svarer ut henvendelser ved å invitere interessentene til kontoret for å se på tegninger etc. eller tar en telefon og avtaler befarung. Innspill/merknader til varsel om oppstart og høring og offentlig ettersyn blir alltid kommentert skriftlig. Om forskjellen på innspill og merknader forklarer en informant følgende:

”Innspill ber vi om i tidlig planfase. Vi ber om innspill til hvor veien bør gå, og om det er ting som vi bør være oppmerksomme på. Dere bor her, og kjenner best til forholdene. Det kan være dårlige grunnforhold, rasfare, en brønn oppe i lia som vi ikke må komme i berøring med, ja, det er nærmest litt ”hummer og kanari” (...). Vi tar stilling til hver enkelt merknad, om vi skal ta hensyn og forandre planforslag, eller avvise den og begrunne hvorfor.

Dersom konsultasjonen ikke gir etterfølger er det ingen garanti for at innspillet blir fulgt opp, og følger med til beslutningstaker (Arnstein, 1969, s. 219). Funnene viser ulik praksis. Det er ikke noe ensartet system på om/når det skal gis tilbakemelding. Det er kun ved høring og offentlig ettersyn merknaden blir kommentert og sendt videre. Beslutningstaker kan være kommunestyret jamfør plan- og bygningsloven (2008, § 12-12), eller prosjekteieren.

Medvirkning og innvirkning på planprosessen

For å få en forståelse av hvordan planleggingslederne oppfatter medvirkning, spør jeg informantene hvordan medvirkning virker inn på planprosessen. Om dette sier en planleggingsleder:

”Mange ganger kan det virke som en bremsekloss de ganger vi har dårlig tid. Det er likevel noe som vi er nødt til å forholde oss til, vi har jo disse minstekravene i plan- og bygningsloven”.

Flere gir uttrykk for at medvirkning kan gjøre planarbeidet mer utfordrende. Flere hensyn må

tas, men samtidig gir medvirkning god forankring for løsningene som velges. Det er en oppfatning at medvirkning gjør det lettere å få gjennomslag for planen i kommunestyremøtet. Men medvirkning har sine ulemper. En informant forteller følgende historie:

”Konsekvensene ved at noen klaget førte til forsinkelser underveis i prosjektet, og før offentlig ettersyn fordi vi måtte gjøre nye støyberegninger. Det tok tid, og kostet mer. Etter planen ble vedtatt, så klagde de jo. Bystyret konkluderte med at klagen ikke skulle tas til følge, men da måtte saken til fylkesmannen. Fylkesmannen brukte ett halvt år på å avgjøre klagen. Det hadde mye å si for fremdriften i prosjektet. Det bød på mer arbeid, flere kostnader og fremdrifta ble forsinket. Vi hadde planer om å sette i gang i fjor, men det ble det jo ikke noe av (...). Det kan jo bidra til å sette vegvesenet i ett dårlig lys. Ikke minst gjennom avisoppslag, at vi skulle ha startet bygging høsten 2016, men det ble det ikke noe av. Det er jo bare halve sannheten, det var jo en grunn til det. I noen tilfeller så føles det som om det blir litt mer ”plunder og heft” for å ha ett litt flåsete uttrykk på det.”

Likevel er intensjonen at kravene må ivaretas. Det er ulikt syn på medvirkning, men felles forståelse for at det må gjennomføres. Informantene mener medvirkning gir lokalkunnskap til planen som forvaltningen ikke innehar, og gjør den bedre og mer robust. Konsultasjonstrinnet kan oppfattes som en symbolsk og rituell form for medvirkning, dersom konsultasjonen ikke gir etterfølger (Arnstein, 1969, s. 219). Planleggingslederne har som intensjon å ivareta kravene til medvirkning, men innspill følges ulike opp. Medvirkning oppfattes som positivt, gir ny kunnskap, bidrar til bedre planer, og en bedre forankring av demokratiet (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12).

Oppsummering konsultasjon

Konsultasjon forutsette at innspill følges opp. Funn viser ulik praksis på tilbakemeldinger. Det gjør det vanskelig å si hvordan innspill ivaretas. Planleggingsledernes intensjon er at innbyggerne skal involveres og at det skal ha innflytelse og makt til å påvirke planen.

- Det er ulik praksis på hvordan innspill håndteres og følges opp.
- Medvirkning kan gjøre planarbeidet utfordrende. Flere hensyn må tas.
- Gjennom medvirkning får vegvesenet innhentet lokalkunnskap til planen.
- Medvirkning forankrer planen bedre og gjør den mer robust.

6.1.5 Plassering

Plassering er det første trinnet som tilkjenner reell medvirkning. Her gis det informasjon og mulighet for å komme med tilbakemeldinger, eksempelvis ved å delta i grupper, og innspill kan føre til endringer (Arnstein, 1969, s. 220) (Amdam, 2011, s. 77).

Innbyggernes reelle mulighet til å påvirke planen.

Derfor spør jeg planleggingslederne om interessentenes mulighet til å påvirke planforslaget slik at det fører til endring i planen. På dette spørsmålet svarer en planleggingsleder:

”Nei, ikke i den type saker jeg jobber med. I plan- og bygningsloven er det ikke så store krav til medvirkning, og fra prosjekteiers side er det forventninger om at vi driver ett enkelt og effektivt prosjekt. Det vil gjøre det til sammen komplisert og ta for lang tid.”

En annen informant forteller om et prosjekt hvor en representant fra en aksjonsgruppe satt i en referansegruppe. Dette var en gruppe som hovedsakelig var faglig og politisk sammensatt, og som opererte som en informasjonskanal. Informanten forteller at informasjon om hvordan en burde gå frem kom tidlig, blant annet i forhold til fremdrift og utfordringer som dukket opp. Dette bidro til lokale avklaringer. Informantene sier referansegrupper og lignende brukes lite, og at dette avhenger av prosjektets størrelse og kompleksitet.

Plasseringstrinnet oppfattes som det første trinnet med reell medvirkning (Arnstein, 1969, s. 219) (Amdam, 2011, s. 77). Studien viser at åpen dialog sees på som mest formålstjenlig i mer omfattende planer for å få frem de beste løsningene. Dette tyder på at det ikke er en intensjon i mindre planer å legge til rette for denne type medvirkning. Uten å generalisere kan dette initiere at plasseringstrinnet brukes lite i vegvesenet. Dette kan ha flere årsaker.

Planlegging og ressursbruken i vegplanleggingen har økt (Samferdselsdepartementet, 2012, s. 23). Mål- og resultatstyring betyr større fokus på resultat og måloppnåelse (SSØ, 2006, s. 13). Men andre forhold som holdninger, og forståelse hos planleggingslederen kan være årsak til at innbyggerne gis liten mulighet for deltakelse på det første trinnet med reell medvirkning (Jakobsen & Thorsvik, 2011, s. 220-225).

Oppsummering plassering

Planleggingsledernes intensjon befinner seg i liten grad på plasseringstrinnet. Det legges lite til rette for medvirkning gjennom deltakelse som gir reell innflytelse og makt til å påvirke planen.

- Lite bruk av grupper, og hvor innspill kan føre til endringer i planen.
- Der innbyggere har vært representert i grupper har det vært et positivt bidrag til planen.
- For å medvirke på dette trinnet forutsetter de større og/eller komplekse planer.

6.1.6 Partnerskap

På dette trinnet foregår forhandlinger mellom innbyggerne og forvaltningen, og det gis mulighet til å bidra og å oppnå resultater. Ansvar og beslutninger deles for å løse utfordringer (Arnstein, 1969, s. 221).

Forhandlinger

På spørsmålet om det gis rom for forhandlinger, så sier en informant følgende.

”Ja, de har jo selvfølgelig full demokratisk mulighet for å troppe opp på kontoret og komme med sitt syn i den hensikt å prøve å påvirke resultatet...., absolutt!”

Det kommer frem under intervjuene at innbyggerne har mulighet til å forhandle om forhold de blir direkte berørt av. Det kan være plassering av gang- og sykkelveg. Disse funnene er forenelig med dokumentundersøkelsen (vedlegg 2). En informant mener det er viktig, dersom innbyggerne deltar i grupper, at planleggingslederne vet hva de kan forhandle om, hva de kan love, og hva de ikke kan love. Dersom det er bestemt at traseen skal gå gjennom ett tettsted, så kan det ikke forhandles om dette. Denne måten å arbeide på kan forenkle planarbeidet dersom prosessen er god. Dette begrunnes med at aktørene kjenner godt til planen, hva som ligger bak beslutningene, og løsningene som velges. Dette kan gjøre det lettere å få planen gjennom det politiske systemet.

Det er ingen funn som tilkjennegir at det er en intensjon at innbyggerne skal ha makt til å forhandle og oppnå resultater i planen, slik Arnstein (1969, s. 221) beskriver dette trinnet. Det er planleggingslederne som har makt til å ta med seg innspillet videre i prosessen, og

presentere det for prosjekteier, eller beslutningstaker. Det er ingen funn som tyder på at det lages regler, eller opprettes partnerskap hvor partene er likeverdig representert (Arnstein, 1969, s. 221) (Røiseland & Vabo, 2012 s. 26). Når planleggerne oppfatter at innbyggerne kan forhandle om mindre tiltak, så er forhandlingene begrenset innenfor handlingsrommet. Det er ulik maktlikevekt mellom planleggingsleder og innbygger. Dette tilkjenner at alle nivåene på medvirkningstrappen samsvarer med Thorsen (2012, s. 122) sine funn i masteroppgaven. At planleggingslederen prøver å imøtekomme innbyggeren så langt råd er. Fysisk planlegging krever ingeniørkunnskap. Forhandlinger er utfordrende når kravene til fysisk planlegging skal ivaretas, jamfør kravene til bærekraft i plan- og bygningsloven (2008, § 1-1), samt ivaretagelse av sikkerheten til borgerne. Innbyggerne kan forhandle om de mindre beslutningene i prosjektet. Selv om det kan være en intensjon å gjennomføre forhandlinger vil innflytelsen og makten til innbyggerne styres av planleggingslederen.

Oppsummering partnerskap

Funn viser at i den grad det kan kalles forhandlinger, så har innbyggerne liten mulighet til å forhandle på forhold de ikke blir direkte berørt av. Det er planleggingslederne som tilrettelegger for forhandlinger på egne premisser. Undersøkelsen viser at planleggingslederne i liten grad befinner seg på partnerskapstrinnet.

- Innbyggerne kan hovedsakelig forhandle om forhold som de berøres direkte av.
- Samarbeidet kan gjøre det enklere å få planen gjennom det politiske systemet.
- Vegvesenet og borgerne fremstår ikke som likeverdige parter i planarbeidet.

6.1.7 Delegert makt

Deltaking på dette trinnet innebærer at innbyggerne gjennom flertall har reell makt til å ta avgjørelser. Her kan det gjennomføres forhandlinger mellom forvaltningen og interessentene (Arnstein, 1969, s. 222).

Det er ingen av planleggingslederne som har til intensjon å gi innbyggerne innflytelse til å ta avgjørelser som kan bidra til endringer i planen. På spørsmålet om interessentene har mulighet til å ta avgjørelser, så svarer en planlegger.

”Nei, det er jo vi som tiltakshaver og vår plan, så de kan ikke komme å si at nå har vi bestemt....., men kan komme med innspill, som også ivaretar deres interesser.”

Det er statens vegvesen som har hjemmel til å utarbeide planforslaget (Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-7). Denne makta kan ikke delegeres videre, slik at innbyggerne kan ta avgjørelser (Arnstein, 1969, s. 222). Ved å delegere makt kan vegvesenet avlaste oppgaver og forenkle beslutningsprosesser. Min forståelse er at delegert makt passer best til kommuneplanens samfunnsdeler, kommunedelplaner og temaplaner, altså ikke fysisk planlegging. Dersom myndighet delegeres til innbyggerne, så må det være forhold som ikke berører de tekniske kravene til fysisk planlegging, men som må befinne seg innenfor reguleringsplanenes handlingsrom. Dette kan være ulike typer interessegrupper som idrettslag, jeger- og fiskeforeninger, blindedeforbund etc. som innenfor et begrenset handlingsrom kan få beslutningsrett på elementer i planen, eksempelvis plassering og valg av utforming av rasteplasser.

Oppsummering delegert makt

Funn viser at planleggingslederens ikke har til intensjon å delegere makt til innbyggerne slik at de kan ta avgjørelser i planen.

- Innbyggerne ikke har makt til å gjøre endringer i planen.

6.1.8 Borgerkontroll

På det øverste trinnet på Arnstein (1969, s. 218) sin medvirkningstrapp har interessentene makt til å ta beslutninger. Eller innbyggerne kan kreve enighet eller samarbeid.

Tilbakemelding er at interessentene heller ikke her har såpass makt over prosessen at de kan ta beslutninger som fører til endringer, eller på noen måte ha kontroll på planen (Arnstein, 1969, s. 224). Det er Stortinget som vedtar lover, og som har gitt enkelte offentlige etater særskilt hjemmel til å utarbeide planforslag. Denne kompetansen kan ikke vegvesenet overføre. I fysisk planlegging vil dette være uforsvarlig, da sikkerheten til befolkningen kan stå i fare. Borgerkontroll kan føre til opptøyer og konflikter fordi makten vil være for lite regulert. Når kommunestyret vedtar reguleringsplanen skal de representere innbyggernes preferanser, og ivareta innbyggernes verdier på en formålstjenlig og bærekraftig måte.

Dersom innbyggerne skal ha makt til å styre, eller å ha borgerkontroll ville sannsynligvis reguleringsplanarbeidet ta lengre tid såfremt en ønsket å komme til omforente løsninger. Det kan her vises til demokratiargumentet hvor deltakelse skjer gjennom medbestemmelse, og effektivitetsargumentet (Nyseth, 2001, s. 97-98). I reguleringsplaner har lovgiver bestemt at medvirkning skal skje gjennom direkte deltakelse (Nyseth, 2001, s. 97-98), og at reguleringsplanen skal vedtas av kommunestyret valgt av lokalbefolkningen.

Oppsummering borgerkontroll

Planleggingslederen har ikke til intensjon å gi borgerne kontroll over planutforminga.

- Innbyggerne har ikke makt til å ta beslutninger.

6.2 Hvordan praktiseres medvirkning i reguleringsplaner?

For å besvare forskningsspørsmålet ”Hvordan praktiseres medvirkning i reguleringsplaner?” er det hensiktsmessig å drøfte datainnsamlinga mot medvirkningstrappen (Falleth & Hansen, 2012) (Farner, 2013), samt Falleth og Hansen (2012) sin inndeling av planprosessen i tre faser.

Medvirkningstrappen viser medvirkningstiltak og deltakelsesform, og er derfor godt egnet for å få frem hvordan vegvesenet praktiserer medvirkning. Spesielt med tanke på konkrete medvirkningstiltak som gjennomføres i planprosessen. Medvirkningstrappen viser graden av involvering og graden av innflytelse. Involvering handler om hvilke medvirkningstiltak det legges til rette for, mens innflytelse handler om hvorvidt den som medvirker har mulighet til å påvirke planforslaget. Farner (2013, s. 23) sin illustrasjon viser at desto lenger mot høyre medvirkningstiltaket er, desto større grad av innflytelse. Muligheten for å påvirke planforslaget kan henge sammen med når i planprosessen medvirkning skjer. Derfor har jeg brukt Falleth og Hansen (2012, s. 195) sin inndeling av reguleringsplanprosessen i tre faser; ”tidlig planutformingsfase”, ”den formelle fasen” og ”vedtaksfasen” for å drøfte når medvirkning skjer. Inndelingen gjør det enklere å plassere medvirkningstiltak inn i planprosessen. Fasen medvirkning skjer i kan ha betydning for prosessen, utfallet og muligheten for medvirkning. Nedenfor går jeg inn på funn. Hovedsakelig med bakgrunn i dokumentundersøkelsen og drøfter det opp mot teorien.

6.2.1 Offentlighet

På det laveste trinnet blir igangsetting av planprosessen varslet (Falleth & Hansen, 2012, s. 190) Trinnet samsvarer med det laveste trinnet på medvirkningsstigen til Farner (2013, s. 23) innsyn og informasjon. Dette trinnet gir minst mulighet for involvering, og ut fra Farner (2013, s. 23) sin trapp lavest grad av innflytelse. Trinnet forstås jeg som offentliggjøring av planarbeidet. Funn fra dokumentundersøkelsen viser følgende:

Offentlighet	Medvirkningstiltak	Antall funn i dokumentundersøkelsen
	Annonsering i aviser	Varsel om oppstart: 10 av 10
	Kunngjøring i elektroniske medier (www.vegvesen.no)	Varsel om oppstart: 7 av 10 Høring/off. ettersyn, planforslaget er tilgjengelig: 9 av 10 Kunngjort vedtatt plan: 6 av 10
	Berørte (Grunneiere, festere, rettighetshavere og naboer)	Ved varsel om oppstart: 10 av 10 Høring/offentlig ettersyn: 10 av 10

Tabell 2 Funn – offentlighet.

På spørsmålet om hvilke medvirkningstiltak planleggingslederne praktiserer er det enighet om at det annonseres i aviser og på nett, berørte varsles i eget brev ved planoppstart og når planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn. To informanter forteller at det i større prosjekter lages egne facebook sider. Her informeres det om prosjektet, og leserne kan komme med innspill. Det er overraskende at planoppstart kunngjøres færre ganger på www.vegvesen.no ved planoppstart, enn ved høring og offentlig ettersyn. Offentliggjøring kjennetegnes av et instrumentelt perspektiv. Hvor planleggingslederen og fagekspertene utarbeider, og har makt til å styre den objektive kunnskapen (Amdam, 2005, s. 115).

Media

Det er en forutsetning å kjenne til planarbeidet for å delta, stille spørsmål og komme med innspill (Amdam, 2005, s. 116). Vegvesenet annonserte planoppstart i alle planene.

Muligheten for å medvirke økes når oppstart av planarbeidet annonseres. Dette trinnet gir lavest grad av medvirkning og minst innflytelse på planen (Farner, 2013, s. 23). I et medvirkningsperspektiv er trinnet viktig for å informere innbyggerne om planoppstart. Det er en forutsetning for vellykket medvirkning at de involverte vet hvilke roller de har (Farner, 2013, s. 23). Selv om det i dag trykkes færre aviser enn tidligere, og vi ser en overgang fra

papirformat til elektronisk format er annonsering nødvendig for å nå de som ikke bruker elektroniske dataverktøy. Undersøkelsen viser at vegvesenet sin praksis er å legge til rette for å hente inn synspunkter gjennom media.

Kunngjøring gjennom elektroniske medier

Åpenhet er en forutsetning for å ha tillit til plansystemet, og for å ha reell medvirkning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). Kompleksiteten i samfunnet gir behov for et bredt aktørperspektiv for å kunne utforme transportsystemer tilpasset de som ferdes på, og som bor langs vegen. Dette gir lik tilgang til informasjon uavhengig av om en er part i saken, eller har interesse på annen måte. Vegvesenet praktiserer ikke kunngjøring konsekvent. Men når planoppstart og planforslaget på nettsidene kunngjøres gis det ofte mer informasjon enn ved annonsering. Det kan være faktaopplysninger, rapporter og plandokumenter. Denne åpenheten gir lik informasjon, enten du er part i saken, eller har interesse på annen måte. Uten informasjon vil det være vanskelig å sikre demokratisk deltakelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). Dette tilkjennegir at muligheten til å påvirke planforslaget er mindre, desto færre kanaler som benyttes for å spre informasjon. Planer har ulike kontekster, og innbyggerne har ulik interesse av å medvirke. Dette kommer ikke frem i Farner (2013, s. 23) sin medvirkningstrapp. Elektronisk informasjon er en enkel måte å nå ut til befolkningen på, men for leseren forutsetter det datakunnskap og tilgjengelig utstyr. Dersom denne forutsetningen mangler vil enkelte samfunnsgrupper bli utestengt/ekskludert, eller ikke dra nytte av informasjonen som ligger på www.vegvesen.no. Dette kan være skiftarbeidere, eller grupper som kan være lite mobil, og derfor berøres ekstra av planen. Vegvesenet presenterer ikke alltid planforslaget digitalt. Praksisen viser at vegvesenet legger til rette for medvirkning ved å informere på www.vegvesen.no. Dette reduserer muligheten for enkelte grupper i samfunnet til å gjøre seg kjent med planforslaget, som de med nedsatt funksjonsevne, og som ikke er datakyndige (Klima- og miljødepartementet, 2008, s. 20)

Innbyggerne

Medvirkning legger til rette for gode beslutningsprosesser, og mobiliserer ressurser til offentlig deltakelse (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12). Dette forutsetter at de som berøres er gjort oppmerksom på tiltaket som skal gjennomføres. Hvilke konsekvenser det kan få for dem, og hvordan de skal gå frem for å ivareta sine interesser (Farner, 2013, s. 22). Slik kan tiltakshaver få innspill og kunnskap, både for å kvalitetssikre og supplere planforslaget (Klima- og miljødepartementet, 2008, s. 15). Her blir det instrumentelle perspektivet supplert

med den kommunikative rasjonaliteten. Det legges til rette for å blande forskningsbasert og taus kunnskap gjennom et bredt aktørperspektiv. Vegvesenet sin praksis er å alltid varsle de som blir berørt i brev ved planoppstart og ved høring og offentlig ettersyn. Dette gir korrekt og lik informasjon, og mulighet til å delta i planarbeidet (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130), samtidig som vegvesenet får informasjon som kan optimalisere planen.

Oppsummering offentlighet

Studien avdekker at vegvesenet praktiserer medvirkning i reguleringsplaner gjennom offentlighet. Dette heller mot et instrumentelt perspektiv hvor vegvesenet styrer medvirkningsprosessen. På dette trinnes legges det til rette for bred involvering, men liten innflytelse.

- De er stort fokus på å tilrettelegge for synspunkter ved å annonsere i aviser, kunngjøring i media og varsle de som blir direkte berørt.

6.2.2 Informasjon

På dette trinnet gis det mer informasjon om planen enn ved ”offentlighet” (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). Informasjonstrinnet er sammenfallende med Falleth (2012) og Hansen og Farner (2013) sine trapper. Dette er informasjon som går fra forvaltningen til innbyggerne (Falleth & Hansen, 2012, s. 190).

Informasjon	Medvirkningstiltak	Antall funn i dokumentundersøkelsen
	Informasjonsmøter	I forbindelse med varsel om oppstart: 1 av 10 I forbindelse med høring og offentlig ettersyn: 4 av 10
	Annen informasjon	Vegvesenet sin hjemmeside: 9 av 10 Kommunens lokaler: 7 av 10 Vegvesenets lokaler: 3 av 10 Nærinfo ved høring og offentlig ettersyn: 1 av 10

Tabell 3 Funn – informasjon.

Funn viser at vegvesenet ikke har praksis med å arrangere informasjonsmøter. Dette er møter hvor vegvesenet informerer om prosjektet og muligheten for å medvirke. Planleggingslederne forteller at på disse møtene kan det stilles spørsmål. Det gis mest informasjon etter at forslag til planbeskrivelse, planbestemmelser og reguleringsplankart er utarbeidet. Informasjonsmøter

blir vurdert ut fra konteksten i den enkelte plan. Planleggingslederne mener desto tidligere de mottar innspill, desto lettere er de å innarbeide. Men praksis viser at medvirkning ikke gjennomføres slik planleggingslederne mener er formålstjenlig. Bakgrunnen for dette henger sammen med fremdrift og økonomi, noe sitatet under viser:

”Medvirkning er jo litt ressurskrevende. Krav om effektivitet og medvirkning er ofte ikke samsvarende, det kan rett og slett forsinke og fordyre. Tid er penger.”

De forteller at det enkelte ganger gis annen informasjon tidlig i planfasen. Eksempelvis blir grunneiere som er sterkt berørt informert i forkant av informasjonsmøter og åpne møter, noe eksempelet under beskriver.

”Så hender det jo at vi har noen prosjekter der vi vet at vi må innløse hus, da har det hendt jeg har tatt kontakt før vi varsler oppstart. Da vet de hva vi legger i det, at huset deres står i fare for å bli innløst.”

Det er planleggingslederne som styrer prosessen, det vil si hvilken medvirkning det skal tilrettelegges for, og graden av innflytelse. Dette viser at det instrumentelle perspektivet står sterkt nå vegvesenet styrer mot prosjektets mål (Amdam, 2011, s. 33).

Informasjonsmøter

Å tilrettelegge for informasjonsmøter kan bidra til større forståelse for andres synspunkter, og mobilisere lokale ressurser til å engasjere seg, samtidig som borgere blir gjort oppmerksom på sine rettigheter (Farner, 2013, s. 22). Vegvesenet kan tilrettelegge for kommunikativ planlegging ved å tilrettelegge for kommunikasjon i møter (Amdam, 2011, s. 110). Dette kan igjen styrke borgerdeltakelsen, og redusere mulige konflikter (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12). Men disse argumentene svekkes dersom informasjonsmøter gjennomføres etter hovedlinjene i planen er bestemt. I den grad vegvesenet har praksis med å arrangere informasjonsmøter er det etter hoved valgene er bestemt. Manglende informasjon reduserer muligheten til å påvirke planforslaget, og muligheten for ny kunnskap, og kan derfor svekke planens og vegvesenet sin legitimitet. Noe som er sammenfallende med informasjonstrinnet på Arnstein (1969, s. 219) sin medvirkningsstige, men som Arnstein (1969, s. 219) tolker som første trinnet som legitimerer medvirkning. Ønske om å endre planen blir mindre desto lengre ut i prosessen innspillene kommer. Fordi det vil kreve mer ressursbruk, eller som en informant sier:

”Medvirkning tar tid, og kan forlenge prosessen.”

Dette kan igjen relateres til vegvesenet sitt styringssystem. Vegvesenet har makt til å styre prosessen for å få effektive planprosesser, på en kanskje ikke hensiktsmessig måte i et medvirkningsperspektiv. Dette kjennetegner instrumentalismen som økonomisk og politisk styrt, og kan føre til større avstand mellom kunnskap og handling (Amdam, 2011, s. 33-34). Mens tidlig involvering kan bidra til mer effektive planprosesser fordi konflikter og spenninger kan reduseres før det tas for mange beslutninger (Klima- og miljødepartementet, 2014, s. 11). Ved planoppstart er det arrangert informasjonsmøter i en plan, og ved høring og offentlig ettersyn i fire planer, altså når planforslaget er utarbeidet. For optimal medvirkning bør denne praksisen endres. Informasjon bør gis tidligere i prosessen slik at innbyggerne blir informert, kan forberede seg til å medvirke, og vegvesenet kan optimalisere planen.

www.vegvesen.no

Medvirkning kan defineres som å ta del i (Fiskaa, 2009, s. 160). I plansammenheng betyr det å legge til rette for deltakelse og innflytelse i planprosesser (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130). Ut fra dette kan medvirkning tolkes forskjellig, som å ta del i, eller å tilrettelegge for. Uavhengig av hvilken forståelse som velges er informasjon vesentlig for å spre og innhente kunnskap. Dette relateres til demokratiargumentet som bygger på informasjon (Nyseth, 2001, s. 97). Vegvesenet sin praksis gjenspeiler dette når det i ni av ti planer legger ut informasjon ut på www.vegvesen.no. På hjemmesiden er det enkelt å finne frem til reguleringsplanene gjennom ulike søkealternativer. Her er fakta- og kontaktinformasjon, og et nyhetsarkiv som viser annen informasjon om planarbeidet, eksempelvis om planen er vedtatt, møter osv. Dette gir innbyggerne mulighet til å påvirke utviklingen av samfunnet dersom du fysisk ikke kan delta. Vegvesenet tilrettelegger for åpne planprosesser, som igjen kan bidra til stedsidenitet og eierskap (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 14). Når ytterligere informasjon enn ved offentlighet gis øker muligheten til å nå ut til flere, og det legges til rette for økt deltakelse (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130). Undersøkelsen viser at vegvesenet har en praksis om å informere aktivt gjennom elektroniske medier. Dette er en informasjonskanal som utelukker grupper i samfunnet, derfor er alternative måter å nå ut til innbyggerne på nødvendig.

Fysiske dokumenter

Papirdokumenter tilrettelegger for å medvirke for grupper som ikke er datakyndig. Dette praktiserer vegvesenet i liten grad. To av 10 planforslag leses i lokalene til vegvesenet i

høringsperioden. Dette gir liten mulighet til å gjøre seg kjent med plandokumentene, som eldre, de med nedsatt hørsel, lesevansker, eller de som ikke har hatt mulighet til å delta på møter, eksempelvis småbarnsforeldre. Variasjon tilrettelegger for åpenhet, det vil si at alle uavhengig av ferdigheter skal ha mulighet til å få informasjon, og ivareta sine interesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 17). Funn viser at vegvesenet har liten praksis med å tilrettelegge for fysisk gjennomlesing av plandokumentene. Dette reduserer muligheten til å medvirke for de som har særskilte behov, eller ikke kan delta på møtet.

Oppsummering informasjon

Studien avdekker at vegvesenet sin praksis er å informere om prosjektene og muligheten til å medvirke på www.vegvesen.no, og at øvrig informasjon praktiseres ulikt i de enkelte prosjekt. Dette tilkjenner høyere grad av involvering, men ikke særlig stor grad av innflytelse. På dette trinnet er ikke den kommunikative logikken fremtredende. Men det instrumentelle perspektivet er i fokus da det gis mest informasjon etter at planforslaget er utarbeidet og stort fokus på mål.

- Det tilrettelegges for toveis kommunikasjon gjennom informasjonsmøter i noen planer.
- Det gis mindre informasjon ved planoppstart enn ved høring og offentlig ettersyn.
- Det legges mye informasjon om planen på www.vegvesen.no.
- Det er liten mulighet til å lese dokumentene fysisk.

6.2.3 Diskusjon og innspill

Her er det mulig å påvirke planforslaget ved å komme med innspill og tilbakemeldinger, samt rom for diskusjon (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). Hos Farner (2013) vises trinnet som høring, dialog og deltakelse. Med diskusjon forstås saklig og høflig menings-utveksling. Det gir etter min forståelse, større mulighet til å påvirke planforslaget. Innspill kan komme med varsel om planoppstart og høring og offentlig ettersyn. Følgende kom frem i undersøkelsen:

Diskusjon og innspill	Medvirkningstiltak	Antall funn i dokumentundersøkelsen
	Folkemøter etc.	Folkemøte ved varsel om planoppstart: 1 av 10 Folkemøte ved høring og offentlig ettersyn: 4 av 10 Åpen kontordag ved varsel om oppstart: 1 av 10

Diskusjon	Medvirkningstiltak	Antall funn i dokumentundersøkelsen
		Åpen kontordag ved høring og off. ettersyn 4 av 10
	Innspill til varsel om planoppstart, kommentert	Innspill til varsel om planoppstart: 10 av 10
	Høring og offentlig ettersyn, kommentert	Merknader til høring og offentlig ettersyn: 10 av 10

Tabell 4 Diskusjon og innspill.

På spørsmålet om i hvilken grad interessentene bør ha mulighet til å påvirke planforslaget, sier en informant følgende:

Informant: Ikke de store linjer, men de må få følelsen av at vi tar de seriøst, at vi hører på dem, og at prosjektet blir bedre tilpasset lokale forhold.

Intervjuer: Når du sier de store linjene, hva tenker du på da?

Informant: Tenker på veg linjer for eksempel, kurvatur og lignende, som fremgår av håndbøkene. Dersom vi tenker på E6 for eksempel, og den blir 100 meter lengre, ja så koster det flere millioner mer.

Et gjennomgående mønster viser en praksis hvor det tilrettelegges for medvirkning etter de store hovedlinjene i planen er lagt, og at det nødvendigvis ikke er ønskelig med innspill tidligere. Åtte av ti folkemøter og åpne kontordager ble arrangert etter at planforslaget ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn. På spørsmål om hvor viktig det er å få innspill er det et gjennomgående mønster at tidlig innspill er viktig, en planleggingsleder sier følgende:

”Det er jo helt vesentlig. Dersom en har den innstillingen at en sitter med fasiten og er allvitende, ja da sliter vi. Det er ett ønske at de skal være med å gjøre planen mer robust.”

Praksis viser at innspill håndteres ulikt. Dette medfører utfordringer, fordi særinteressene ikke alltid er sammenfallende med totaliteten. En informant er opptatt av at vegvesenet er en mektig etat, og at planleggingslederen må ha dette i minne. At ting må sees i en større sammenheng. Derfor kan det ikke alltid tas hensyn til alle grunneierne. En informant beskriver det slik:

”Det som er utfordringen, er å følge opp innspill, når vi planlegger vei, så er det mye teknisk som må tas hensyn til, så vi kan ikke innfri alle ønsker og innspill.”

Uttalelsen ovenfor tilkjenner utfordringen når fag- og lokalkunnskap blandes. I flere intervju kommer det frem at interessentene kan stille urealistiske krav. Med det mener de krav som går utenfor rammen i prosjektet, eller som ikke samsvarer med vegnormalene. Dette gjør det vanskelig å ta hensyn til enkelte innspill. En informant forklarer det slik:

”Når vi har ett konkret planforslag, så er det jo det, og ikke det om veien skal gå på andre siden av fjorden. Da er det for seint – det toget har gått. Er det urealistiske ting, eller ting som ikke hører hjemme i denne delen av prosessen, så må man våge å si det rett ut, og ikke skape urealistiske forhåpninger hos folk.”

Folkemøte og åpne kontordager

Å tilrettelegge for folkemøter og åpne kontordager gjør det mulig å innhente lokalkunnskap, og innbyggerne blir kjent mer prosessen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12) (Farner, 2013, s. 23). Funn viser at vegvesenet har praksis med å arrangere folkemøter og åpne kontordager. Det legges til rette for et bredt aktørperspektiv, og hvor vegvesenet ønsker å supplere den faglige kunnskapen med kommunikativ rasjonalitet (Amdam & Veggeland, 2011, s. 173) (Amdam, 2012, s. 276-278). Dette legger til rette for likeverd, at alle interesser og grupper stiller likt med hverandre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 17). Åpne kontordager gir mulighet for de som ikke har mulighet til å delta på møter ettermiddagstid/kveldstid. Når de kommer med sine innspill gir det bedre oversikt over lokalbefolkningens ønsker (Innes & Booher, 2005, s. 422). En planleggingsleder mener det er viktig med folkemøter etter at planforslaget er utarbeidet fordi innbyggerne blir gjort oppmerksom på konsekvensene av planen. I 30 % av planene ble det tilrettelagt for medvirkning gjennom folkemøter og åpne kontordager ved varsel om planoppstart. Når planforslaget er utarbeidet er graden av involvering større, men muligheten til å påvirke mindre, fordi hovedlinjene hovedsakelig er bestemt, herunder i åtte av ti planer.

Innspill til varsel om planoppstart, høring og offentlig ettersyn

Ved å tilrettelegge for medvirkning skal en sikre at innbyggerne får delta i planutformingen gjennom en åpen debatt (Aasæther & Hagen, 2001, s. 189). Når alle får uttrykke sin mening, og har kjennskap til prosessen, samt hvor og hvordan de kan delta legitimerer dette planen (Farner, 2013, s. 23). Dette kan forstås som en medvirkningskontrakt mellom

planleggingslederen og borgeren (Farner, 2013, s. 22). Praksisen viser at innspill til varsel om planoppstart og høring og offentlig ettersyn blir kommentert i den enkelte planbeskrivelse, eller i eget notat. Studien viser at kravet til frister ivaretas (Plan- og bygningsloven, 2008). Selv om planleggingslederne oppfatter innspill som nødvendig for å ha et godt kunnskapsgrunnlag i planforslaget, tilrettelegges det oftest for innspill og diskusjon etter at planforslaget er utformet. En informant forteller at:

”Av og til kommer tilbakemeldinger så sent at det ikke er mulig å endre planen. Dette er innspill som kunne bli tatt hensyn til dersom de var kommet tidligere.”

Dette tilkjenner en viss forventning til innbyggerne om å engasjere seg. Men som Innes og Booher (2005, s. 423) påpeker dersom det gis mulighet til å uttale seg flere ganger gir det legitimitet til vedtaket. Flere av planleggingslederne mener det er de små linjene interessentene bør påvirke. Dette begrunnes med føringer om prosjektets ramme, håndbøker og overordna planer. Informantene er samstemt i at påvirkningsmuligheten er størst tidlig i planprosessen, og før de store føringene er bestemt. Dette reduserer graden av innflytelse, selv om muligheten for involvering er stor. Behovet for å diskutere, og å komme med innspill vil være ulik med bakgrunn i planens kontekst, og de som medvirker. Dette er imidlertid vanskelig å forutsi. Selv om praksis viser at det tilrettelegges for diskusjon og innspill er muligheten for å påvirke de store linjene begrenset. En kan da stille spørsmål om i hvor stor grad det gis rom for diskusjon, og om det er den instrumentelle planleggingen som råder når de store beslutningene tas. Men som to informanter sier, det kan være enklere for de berørte å komme med innspill når de har noe konkret å forholde seg til. Det kommer frem under flere intervju at det ikke ønskes innspill som medfører store endringer. Det er brukt mye tid på planforslaget frem til høring og offentlig ettersyn. Så viser det seg at det kan bli ytterligere endringer som vil ta tid, og som går på akkord med de fastlagte løsningene i planforslaget.

Det er tilsynelatende flere forhold som virker inn på medvirkning. Det ene er hva planleggeren ser på som mest hensiktsmessig ut fra egne rammer, det andre er hva som er hensiktsmessig i et medvirkningsperspektiv. Den instrumentelle rasjonaliteten gir sterke føringer for involvering og innflytelse på planen gjennom top-down planlegging. Tekniske krav, rammer og forventninger er faktorer som påvirket graden av innflytelse. Dette reduserer muligheten for aktiv deltakelse. Fordi de store linjene ofte er bestemt uten særlig dialog med innbyggerne på lokalnivået. Dette tilkjenner at lekmannskunnskapen ikke alltid sidestilles

med ekspertkunnskapen (Amdam & Veggeland, 2011, s. 172-173).

Oppsummering diskusjon og innspill

Studien viser at vegvesenet i stor grad legger til rette for involvering gjennom diskusjon og innspill. Men i så sen fase av planprosessen at graden av innflytelse er redusert. Dette tyder på at vegvesenet har fått et mer kommunikativt syn på medvirkning.

- De som blir direkte berørt får alltid å komme med innspill/merknader to ganger.
- Det arrangeres flest folkemøter og åpne kontordager etter at planforslaget er utarbeidet.
- Folkemøter erstattes med åpne kontordager fordi de mener flere innbyggere nås.

6.2.4 Medbestemmelse

Det nest høyeste trinnet på medvirkningstrappen til Falleth & Hanssen (2012, s. 189) og Farner (2013, s. 23) gis det ytterligere innflytelse på planforslaget. Dette kan være arbeidergrupper hvor det arbeides mot et felles mål (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). Fallet og Hansen (2012, s. 189) kaller trinnet for medbestemmelse, men for Farner (2013, s. 23) innebærer trinnet i tillegg deltakelse.

Medbestemmelse	Medvirkningstiltak	Antall funn i dokumentundersøkelsen
	Møter	Med grunneier ved varsel om planoppstart:
	Arbeidsgrupper	3 av 10 planer
		Møte med grunneiere ved høring og offentlig ettersyn: 4 av 10 planer

Tabell 5 Medbestemmelse.

Undersøkelsen viser at det gjennom medvirkning hvor innbyggerne og vegvesenet arbeider sammen mot felles mål praktiseres lite. Det er få møter med grunneiere, men her er graden av innflytelse høy. Under intervjuene kommer det frem at det i møtene blir utvekslet synspunkter, det kommer innspill som det prøves å ta hensyn til, og ulike løsninger blir diskutert. Dette tolker jeg som at argumentenes tyngde er viktig, og ikke hvem som fremsetter de. Dette kjennetegner det kommunikative perspektivet, når dialogen har fokus i planleggingen (Amdam, 2012, s. 276-278). Planleggingslederne forteller at det i svært liten

grad praktiseres arbeids- og referansegrupper når det utarbeides planforslag. En informant forklarer at prosjektene han arbeidet med var for små til å opprette slike grupper. Dette gjenspeiler seg i andre intervju. Men å arbeide i referansegrupper er ikke ukjent for alle, noe intervjuet under viser:

Intervjuer: Det er viktig at du vet, når du går i disse gruppene hva du kan forhandle på, hva kan du love og hva kan du ikke kan love. Dersom det er bestemt at traseen må gå igjennom tettstedet, ja så kan du ikke forhandle.

Intervjuer: Men dersom det er innenfor handlingsrommet?

Informant: Da tenker jeg de kan spille inn løsninger, om du kaller det forhandling, sikkert litt flytende grenser på å komme med innspill og gode forslag.

Ovenstående tyder på at handlingsrommet til interessentene er begrenset ved deltakelse i slike grupper. Årsaken kan være begrensningene som legges i prosjektet, som tekniske krav og rammer gitt av prosjekteier. En planleggingsleder forteller at i en plan var de inne i et reinbeitedistrikt:

”Vi tok kontakt med reinbeitedistriktet. Området med 9000 rein var i bruk unntatt i månedene fra november til april, ellers var de aktivt med beiteflytting og trekking. Når vi startet opp avtalte vi regelmessige møter. Det fungerte veldig bra. Da kunne distriktet komme med innspill underveis, og ikke minst være orientert om hva vi tenkte. Vi laget et eget prosjekt med e-bjeller for å kartlegge hvor reinen beveget seg og hvordan den reagerte på trafikk, lyd og sprengning.(...) Vi la en kjøreplan i lag. Vi fortalte av vi skal planlegge en vei gjennom deres område, hvordan kan vi gjøre det på en god måte. Vi hadde møte på fjellet, og vi var på befaring med dem både på våre og deres arena.(...) Vi tok hensyn til innspill blant anna utslaking av sideterreng og flyttelei.

Eksempelet ovenfor viser hvordan vegvesenet kan arbeide sammen med ulike aktører for å komme frem til gode løsninger for alle parter. En annen planleggingsleder forteller at der det er sterke eller viktige interessenter, kan arbeidet formaliseres i referansegrupper. Dette kan være velforeninger, hytteforeninger, båtforeninger, jaktforeninger osv. Det er en oppfattelse av at foreningene er greie å forholde seg til. Informanten sier de kunne formidle til foreninga hva de så for seg, og de kunne be om at de stilte opp sammen med vegvesenet på møter, og

sammen orienterte om planleggingen. En annen forteller at slike grupper står sterkere, enn når den enkelte innbygger representerer seg selv. Men dette er ikke ett gjennomgående mønster. En informant sier følgende:

”Nei, ikke i den type saker jeg arbeider med. I plan og bygningsloven så er det ikke så store krav til medvirkning, og fra prosjekteiers side er det forventninger om at vi driver ett enkelt og effektivt prosjekt. Det vil gjøre det til sammen komplisert og ta for lang tid.”

Når innbyggere inviteres til å medvirke kan det mobilisere lokale ressurser, og bli ett supplement til offentlige ressurser (Agger & Hoffmann, 2008, s. 12). Slik forstår jeg det når vegvesenet mobiliserer interessegrupper til deltakelse. Disse gruppene fremstår som en aktiv del av prosessen, og kan være et bidrag for å få en smidig og mer effektiv planprosess. Interessegruppene står frem som et talerør på møter, og sender sannsynligvis inn ett innspill. En vil anta at det diskuteres internt i interesseorganisasjonen hvilke innspill og meninger som skal formidles utad. Det gjør det lettere for vegvesenet å forholde seg til organisasjonen. Samtidig kan samarbeidet om ”å skape det gode liv” styrkes for innbyggerne. Selv om det ikke gis direkte makt til å medbestemme vil interessentene ha innflytelse på planen.

Det er få arenaer hvor det ble gitt mulighet for medbestemmelse, eller større grad av innflytelse på planen. Det er imidlertid gjennomført møter med grunneiere. En informant forteller at i små prosjekter tas det direkte kontakt med de som blir berørt. En annen forteller at når noen blir sterkt berørt blir de informert i forkant av varsel om planoppstart. Flere planleggingsledere mener interessentene bør være med å påvirke planforslaget der de blir spesielt berørt, som når avkjørsler skal flyttes, eller bondens mulighet til å komme til utmarksområdet og sauene stenges. Flere nevner at dette må sees i sammenheng med den økonomiske rammen i prosjektet.

Møter og arbeidsgrupper

Medvirkning kan bidra til å redusere konflikter, øke kunnskapsgrunnlaget og slik tilrettelegge for bedre planer (Aasæther & Hagen, 2001, s. 189-190). Det blir lite tilrettelagt for deltakelse i grupper. Sistnevnte kan ha en sammenheng med at vegvesenet praktiserer mål- og resultatstyring, og at prosjekteier har en forventning til når planen skal være vedtatt, kostnadsramme og mål. Her er det instrumentelle perspektivet fremtredende gjennom

økonomisk rasjonalitet (Amdam, 2011, s. 33-34). Det kan relateres til de fysiske kravene til bygging, og overordna planer. Dette kan gjøre medbestemmelse utfordrende, fordi planleggingslederen/vegvesenet mister makt til å styre og til å ta avgjørelser i planforslaget. Når det i møtene med grunneiere ble utvekslet synspunkter, og vegvesenet prøver å ta hensyn til innspillene, oppfatter jeg dette som reell ”deltakelse” men bakgrunn i medvirkningstrappen til Farner (2013, s. 23). At det til dels er stor grad av involvering, og til dels, stor grad av innflytelse, men i begrenset omfang. Disse medvirkningstiltakene tolker jeg i kategorien ”medbestemmelse”, heller enn ”innspill” og ”diskusjon”. Her er det en dialog mellom planleggingslederen og den berørte, hvor en i fellesskap prøver å komme til forent løsning. I en slik prosess er argumentenes tyngde viktig, enten det vises til praktisk bruk eller vegnormalene. Spørsmålet blir i hvor stor grad det er behov, og kan tilrettelegges for medbestemmelse når forslag til reguleringsplan utarbeides. Dette vil avhenge av planens kompleksitet og kontekst. Dette samsvarer med Thorsen (2012, s. 123) sine funn i masteroppgaven om folkelig medvirkning i større vegprosjekter i regi av Statens vegvesen.

Perifere områder med randbebyggelse vil nødvendigvis ikke ha samme behov for å tilrettelegges for medbestemmelse som i tettbygde strøk. I den grad det tilrettelegges for arbeidsmøter, så bærer planleggingen et større preg av kommunikativ rasjonalitet. Når en prøver å komme til konsensus med grunneiere, så er det fokus på den kommunikative logikken (Amdam, 2012, s. 278). Likevel er handlingsrommet begrenset gjennom den instrumentelle rasjonaliteten. Måten vegvesenet tilrettelegger for medbestemmelse, i den grad det kan kalles medbestemmelse, så er det positivt for vegvesenet og innbyggerne.

Tilbakemeldingen fra informantene er at medbestemmelse skjer innenfor prosjektets rammer, og at dette innebærer samarbeid mot felles løsning (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). Det legges opp til en viss grad for ”medbestemmelse”, og at dette vurderes i den enkelte plan.

Oppsummering medbestemmelse

Studien avdekker at vegvesenet har liten praksis med å legge til rette for medbestemmelse. Men når det tilrettelegges for medvirkning på dette trinnet er graden av innflytelse stor, men da innenfor prosjektets handlingsrom. Undersøkelsen viser liten grad av involvering, men høy grad av innflytelse innenfor handlingsrommet i planen. Når vegvesenet prøver å komme til konsensus, så er det fokus på den kommunikative logikken. Likevel er handlingsrommet begrenset gjennom den instrumentelle rasjonaliteten.

- Det er få arenaer hvor det ble gitt mulighet for medbestemmelse.

6.2.5 Beslutningsrett

Beslutningsrett er det øverste trinnet i medvirkningstrappen (Falleth & Hansen, 2012, s. 189), og det trinnet som Farner (2013, s. 23) mener gir størst grad av involvering og størst grad av innflytelse.

Beslutningsrett betyr at innbyggerne har fått delegert myndighet til å utforme planforslaget, og fatte vedtak.

Beslutningsrett	Medvirkningstiltak	Antall funn i dokumentundersøkelsen
	Beslutningsrett	-

Tabell 6 Beslutningsrett.

Vegvesenet sin hjemmel er forankret i plan- og bygningsloven § 3-7 (2008).

”Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype.”

I et medvirkningsperspektiv vil det ikke være mulig for innbyggerne å ha delegert myndighet over planutformingen i reguleringsplaner (Falleth & Hansen, 2012, s. 190). I den grad innbyggerne skal ha beslutningsrett må det være som folkevalgt representert i et politisk parti når planforslaget vedtas. Undersøkelsen viser at innbyggerne ikke gis beslutningsrett i reguleringsplanene som vegvesenet utarbeider.

Oppsummering beslutningsrett

Studien viser at vegvesenet verken delegerer, eller har myndighet til å delegere makt til innbyggerne til å fatte vedtak i planutforming og vedtaket. På dette trinnet tilkjenne gir praksis at innbyggerne ikke medvirker. Dette ligger utenfor vegvesenet sin kompetanse. Her er det tydelig systemverden som råder.

- Innbyggerne har ikke beslutningsrett i reguleringsplaner.

6.2.6 Medvirkning i ulike planfaser

Falleth og Hansen (2012, s. 195) deler reguleringsplanprosessen inn i tre faser. Det skal gjøre det enklere å vurdere muligheten for medvirkning gjennom ulike medvirkningstiltak. Tabellen nedenfor viser med bakgrunn undersøkelsen hvordan vegvesenet har tilrettelagt for medvirkning, og hvordan innbyggerne har medvirket i de ti undersøkte reguleringsplanene

Funn viser at det ble tilrettelagt for medvirkning gjennom åtte ulike tiltak i ”tidlig planutformingsfase”. Dersom en legger medvirkningstrappen til grunn er dette tiltak som kunne plasseres under offentliggjøring og informasjon (Falleth & Hansen, 2012, s. 189) (Farner, 2013, s. 23). En planleggingsleder sier det i enkelte tilfeller blir tatt kontakt med grunneier før det varsles planoppstart, eksempelvis dersom hus skal krysset ut. To andre informanter forteller at facebook blir brukt i større prosjekter for å informere, og for å få innspill. I ”den formelle planfasen” ble det tilrettelagt for medvirkning gjennom ti ulike tiltak. I ”vedtaksfasen” fremgår det på nettsiden til vegvesenet at seks av ti vedtatte reguleringsplaner er tilgjengelig. På spørsmål om når det er størst mulighet til å påvirke planforslaget er det en formening om tidlig fase, det vil si i ”tidlig planutformingsfase”. Dokumentundersøkelsen viser at flest medvirkningstiltak skjer etter at reguleringsplanen er lagt ut til høring og offentlig ettersyn, det vil si i ”den formelle planfasen”. Dette samsvarer ikke med det som planleggingslederne mener er mest formålstjenlig, og det som faktisk ble gjort i planprosessen.

Tidlig planutformingsfase

I ”tidlig planutformingsfase” oppstår ideen (Falleth & Hansen, 2012, s. 196). I plan- og bygningsloven innebærer denne fasen å varsles planoppstart i en avis og gjennom elektroniske medier, og rettighetshavere og interesseorganisasjoner skal varsles (2008, § 12-8). Utover dette arrangeres ulike typer møter, både for allmennheten og enkelte berørte, og det arrangeres

åpne kontordager. Relevante og berørte aktører skal gis mulighet til å påvirke og delta i beslutningsprosesser (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130). Undersøkelsen viser at det i denne fasen er begrenset mulighet til å påvirke, og delta i planprosessen, fordi det arrangeres få åpne møter. Såfremt du ikke er direkte berørt, da blir du varslet om planarbeidet i eget brev. Det er i denne fasen planideen formes, konkretiseres og føringene for det endelige planforslaget legges (Falleth & Hansen, 2012, s. 196). Sett i sammenheng med at graden av innflytelse skjer sent i planprosessen. Det vil si ikke i ”tidlig planutformingsfase” svekker dette muligheten til å utforme, og gi føring for det endelige planforslaget. Tidligere involvering av innbyggerne kan gi et bedre beslutningsgrunnlag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12) og effektivisere tidsbruken og kostnadene i planprosessen. Derfor er det formålstjenlig å engasjere innbyggerne ved planoppstart. Tidlig involvering kan redusere konflikter og hindre forsinkelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11). I vegvesenet gis rammene i prosjektbestillingen som prosjekteier utformer. Dette er en bestilling på et konkret tiltak som krever reguleringsplan. Prosjektbestillingen har hovedsakelig et klart mål, men kan ha uklare mål hvor det gis større handlingsrom. Uavhengig av mål er det handlingsrom til å medvirke. Det kan være de store linjene, eller de små beslutningene. Som offentlig aktør har vegvesenet en viktig oppgave når samfunnsutfordringer skal løses. Dette er utfordringer som må løses i samhandling med innbyggerne, ved å blande analytisk og taus kunnskap. Det er mange som, av ulike årsaker ikke abonnerer på aviser. De har redusert mulighet til å bli kjent med planforslaget, dersom de ikke aktivt oppsøker www.vegvesen.no, eller er direkte berørt. I dag er det ulike grupper som kan ha problemer med å bruke elektroniske medier, som eldre og de som har utfordringer med språket. I slike tilfeller kan det være enklere å få informasjon, stille spørsmål og gi innspill til prosjektet ved fysisk oppmøte. Det er ikke et krav i plan- og bygningsloven (2008) å tilrettelegge for møter, men forslagsstiller skal tilrettelegge for aktiv medvirkning. Dersom vegvesenet skal sikre seg at alle grupper nås, innebærer dette behov for å tilrettelegge for ulike typer medvirkning. Likevel kan det være unntak, eksempelvis i enkle planer, og planer i perifere området.

Å tilrettelegge for åpne planprosesser kan skape større eierskap til planen når de som berøres føler de blir hørt, eller har innflytelse på tiltaket som skal gjennomføres. Tidlig deltakelse kan avdekke og redusere mulige konflikter, samt øke legitimiteten til vegvesenet som organisasjon.

Den formelle fasen

I ”den formelle planfasen” sendes planforslaget ut på høring og legges til offentlig ettersyn. Planforslaget sendes rettighetshavere, samtidig som de skal informeres om hvor det fysisk er tilgjengelig. Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier, og vedtaket skal kunngjøres (Falleth & Hansen, 2012, s. 196). Denne medvirkningen kjennes igjen fra undersøkelsen. Planforslaget ble kunngjort på www.vegvesen i alle ti planene. I tillegg ble det tilrettelagt for medvirkning utover dette, som ulike typer møter, åpen kontordag og nærinfo. Funn viser at det til sammen ble arrangert 12 åpne møter, fire åpne kontordager og møte med grunneiere i fire planer i løpet av denne fasen. Det ble arrangert flere medvirkningstiltak enn i første fase. Varsel om planoppstart blir av flere planleggingsledere definert som ”åpen fase”. Det er her prosjektgruppen er mest mottakelig for innspill. Når planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn defineres det som ”lukket fase”. Det innebærer at det hovedsakelig gis rom for de små endringene, eksempelvis plassering av avkjørsel, parkeringsplass etc. I ”den formelle fasen” ble det tilrettelagt for flere ulike typer tiltak enn Falleth og Hansen (2012, s. 195) og plan- og bygningsloven nevner (2008, s. § 12-10). Denne variasjonen av tiltak gjør det enklere å nå innbyggerne, og gi de mulighet til å medvirke. Som igjen kan bidra til å gi et nyansert bilde av konteksten og slik øke kunnskapsgrunnlaget i planforslaget. Å ha dialog med befolkningen kan engasjere, skaper nettverk og felles tilhørighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12).

Når de fleste medvirkningstiltakene skjer i andre fase kan dette være en årsak til at medvirkningsprosesser ikke fungerer etter intensjonen. Det kan være at synspunkter kan komme for sent frem fordi innbyggerne mangler kunnskap om prosessen, eller ikke klarer å formidle sine synspunkter (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 127-128). Dette ble bekreftet under intervju. I ”den formelle planfasen” er planbeskrivelsen, planbestemmelsene og plantegningene utarbeidet. De store rammene og detaljene for det tenkte tiltaket er lagt. Det trekkes ofte frem at medvirkning skal være enkelt, effektivt og ikke ta for lang tid, og gi høy måloppnåelse med liten ressursats (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 23). En informant forteller at de ulike fagpersonene i prosjektgruppa har brukt mange arbeidstimer på forslaget, og mesteparten av planbudsjettet er på dette tidspunktet oppbrukt. Dersom tiltaket skal bygges på et gitt tidspunkt kan det nå haste med å få planen vedtatt. Dette tilsier at det nødvendigvis ikke er rom for de store endringene sent i prosessen. Noe som bekreftes av flere planleggingslederne, og som enkelte heller ikke ser på som ønskelig i denne fasen.

Prosesser etter politisk vedtak

I fasen ”prosesser etter politisk vedtak” skal det gis mulighet for klage, innsigelser, rettsaker og muligheten for å klage til sivilombudsmannen. Den vedtatte reguleringsplanen skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier og kunngjøres i en avis som leses på stedet. De som blir berørt skal varsles i eget brev, og informeres om klageadgang (Falleth & Hansen, 2012, s. 195-196).

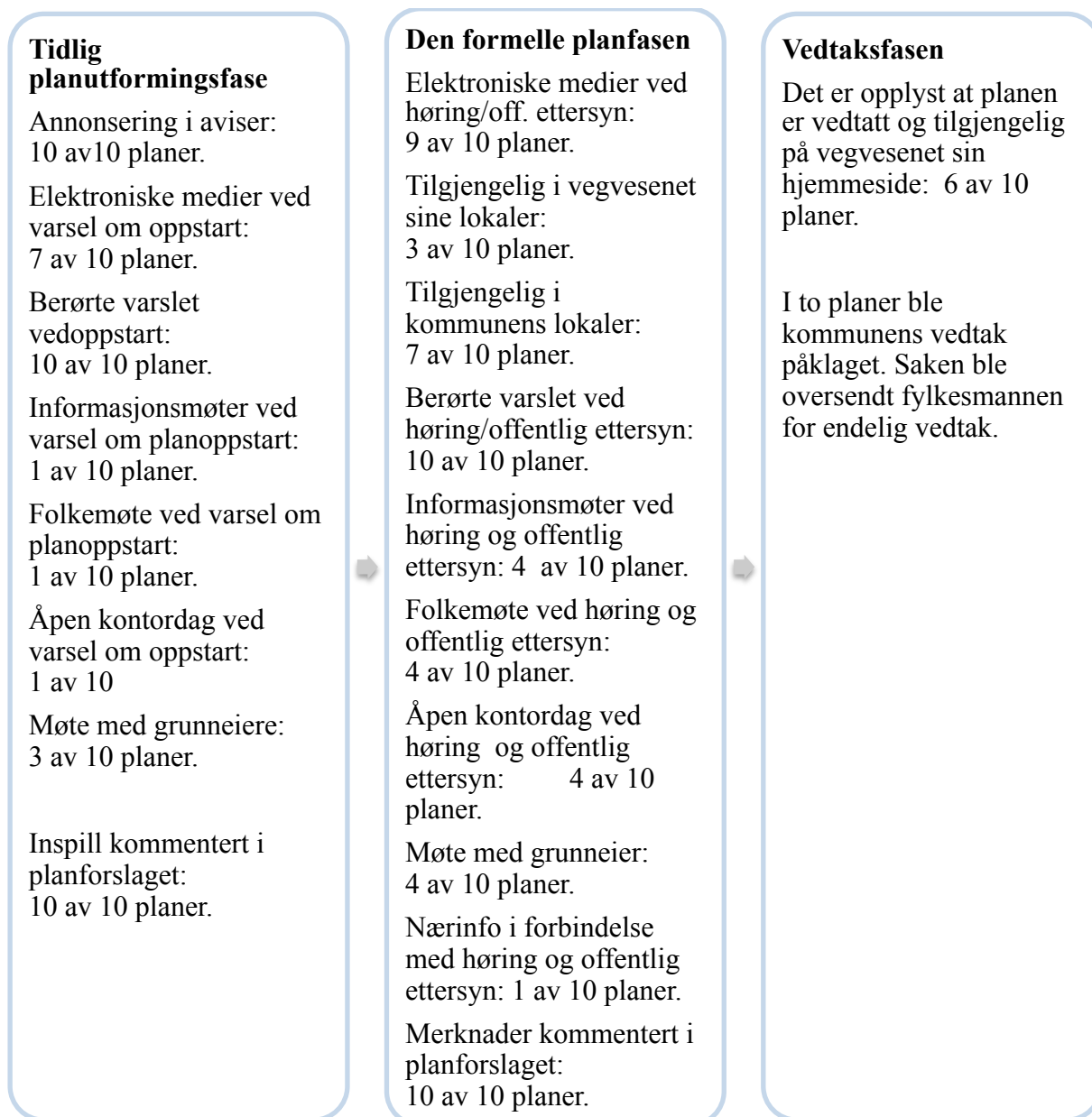
Funn viser at det i ni av ti undersøkte planer ble informert på www.vegvesen.no at planen var vedtatt. I to planer kom det inn klage, disse le oversendt Fylkesmannen for vedtak.

Kommunikasjon må ikke undervurderes. Medvirkning handler om retten til å delta i, og å påvirke beslutningsprosesser. Det innebærer også at det etter vedtak skal tilrettelegges for åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130).

Oppsummering planfaser

Funn viser at det i ”tidlig planutformingsfase” er begrenset mulighet til å påvirke, og delta i planarbeidet da det arrangeres få åpne møter. Dette gjelder spesielt de som ikke blir direkte berørt av planen. De som berøres direkte blir informert i eget brev. At muligheten for å påvirke er størst i tidlig planfase, bekreftes av flere planleggingslederne. Likevel viser undersøkelsen at det tilrettelegges mindre for medvirkning i denne fasen, enn i den formelle fasen. Dette svekker innbyggerne mulighet til å påvirke planforslaget.

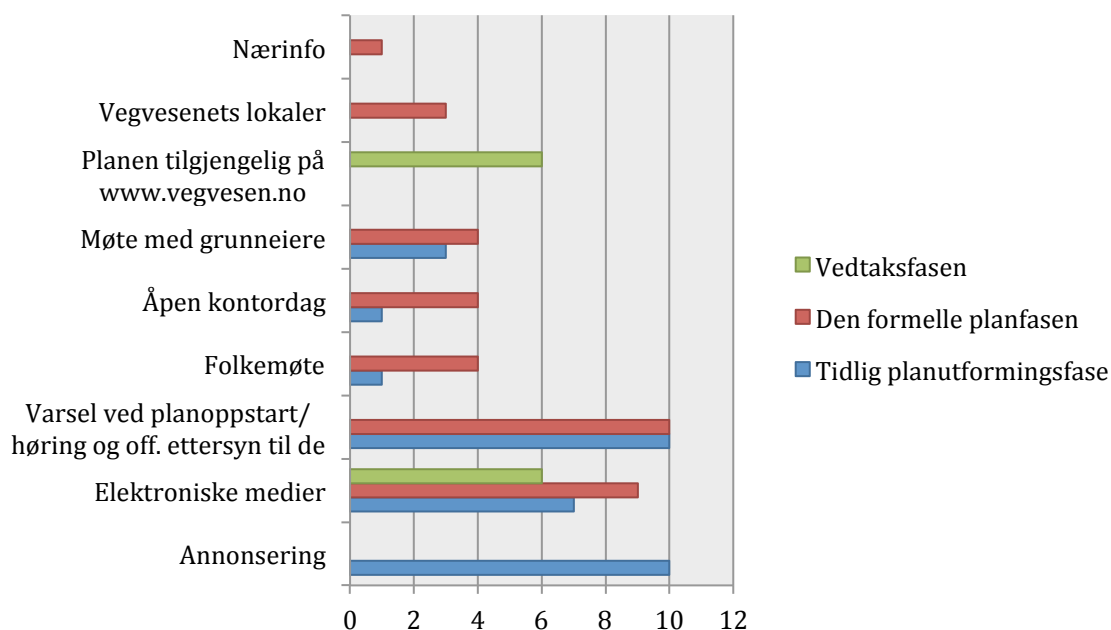
Isolert sett ble det tilrettelagt for medvirkning gjennom ulike tiltak i den enkelte undersøkte plan. Men sett i sammenheng med tidlig planutformingsfase medvirkes det for sent til at innbyggerne kunne påvirke optimalt i forhold til rammene som var lagt.



Figur 9 Medvirkning i ulike faser.

6.3 Hvordan er medvirkningspraksis i forhold til intensjonen i plan- og bygningslova?

Det siste forskningsspørsmålet ”Hvordan er medvirkningspraksis i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven?”, drøftes med bakgrunn i kravene i loven (2008). For å illustrere medvirkning er Wøhni (2007, s. 7) sin medvirkningsskala egnet. Wøhni (2007) graderer medvirkning fra en til fem. En gir lavest medvirkning, og 5 høyest grad av medvirkning og makt i planen. Graderingen er laget med bakgrunn i minstekravet til medvirkning etter plan- og bygningsloven av 1985. I 2008 kom det ny lov med større krav til medvirkning. Jeg har derfor tilpasser nivåene til gjeldene lov.



Figur 10 Medvirkning i ulike planfaser.

6.3.1 Offentlighet

Dette er det laveste nivået for medvirkning (Wøhni, 2007, s. 7). Det innebærer annonsering i aviser ved planoppstart, og kunngjøring gjennom elektroniske media. Alle som blir direkte berørt skal underrettes på en hensiktsmessig måte når planoppstart varsles og planforslaget legges ut på høring og offentlig ettersyn.

Tre av de undersøkte planene har ikke et slikt minimumsopplegg som er skissert ovenfor (Statens vegvesen, 2017b) (Statens vegvesen, 2017e) (Statens vegvesen, 2017i). To planer kunngjorde ikke planoppstart i elektroniske medier. I en plan er det ingen informasjon på www.vegvesen.no.

Med medvirkning mener enkeltpersoners mulighet til å delta og påvirke beslutningsprosesser (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130). Med bakgrunn i planlovutvalgets definisjon av medvirkning er vegvesenet sin medvirkningspraksis ikke tilfredsstillende. I de tre ovennevnte planene er det arrangert ulike typer møter. Dette er møter som blir gjort allment kjent før de arrangeres. Selv om minstekravet ikke imøtekommet er muligheten til å nå flere større, enn ved kunngjøring. Muligheten til å medvirke økes desto mer informasjon det gis om planarbeidet. Men også medvirkningskanalen vil ha betydning for hvor mange som får denne informasjonen.

Legitimiteten ivaretas gjennom en åpen forvaltning. Det skal bidra til å hindre myndighetsmisbruk ved å vise at planforslaget bygger på saklig, og relevant informasjon. Slik kan rettsikkerheten til innbyggerne ivaretas ved å informere om prosjekter som staten skal iverksette og som kan påvirke den enkeltes sfære. Åpenhet sikres ved å bruke ulike kanaler. Informasjon må gis til rett tid, slik at utviklingen av lokalsamfunnet og nærmiljøet er tilstede (Klima- og miljødepartementet, 2003, s. 58). Offentlighet innebærer at innbyggerne må så fremt de ikke er direkte berørt aktivt søke opp informasjonen (Wøhni, 2007, s. 7). Opplegg for medvirkning må sees helhetlig og vurderes ut fra planens kontekst. Både for å ivareta forvaltningen og borgernes interesser. Dette forutsetter et minimumskrav til offentliggjøring slik at planarbeidet er kjent. Dette gir innbyggerne mulighet til å ta vare på felles verdier og levekår i eget lokalsamfunn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9).

Oppsummering offentlighet

Vegvesenet ivaretar ikke alltid det formelle minstekravet til medvirkning etter plan- og bygningsloven (2008, §§ 12-8, 12-10, 12-12). Men det tilrettelegges for involvering og innflytelse gjennom andre medvirkningsformer. Dette tilkjenner at intensjon om involvering og innflytelse ivaretas.

6.3.2 Informasjon

På nivået offentlighet tilrettelegges det for en mer aktiv informasjonsprosess. Men fremdeles er en opptatt av å informere, heller enn å legge til rette for dialog (Wøhni, 2007, s. 17).

En plan er plassert på dette nivået. Dette er en plan hvor vegen på omtrent 5 kilometer skal utbedres. Tiltaket vil føre til omlegginger av private avkjørsler og tilkomstveger (Statens vegvesen, 2017i). Dette er et utbedringsprosjekt i griseendte strøk. I denne planen er det avholdt et informasjonsmøte etter at planforslaget er utarbeidet. Det er få berørte i planområdet, og behovet for en bred medvirkningsprosess ser ikke ut til å være tilstede. Derfor er denne planen gradert lavt. Jeg vurderer det likevel dithen at medvirkningsformen er tilpasset planens kontekst og omfang, og at intensjonen om involvering og innflytelse ivaretas (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130).

Medvirkning innebærer at alle skal ha lik tilgang til informasjon, og lik mulighet til å ivareta sine interesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 9). Dette forstår jeg

dithen at de som ikke er direkte berørt skal ha tilgang til samme informasjon som de som blir varslet direkte. Å informere om planen legger til rette for økt mangfold og et mer nyansert og helhetlig kunnskapsgrunnlag i planene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12). Informasjon er en forutsetning for å kunne medvirke i planarbeidet. Funn viser at det informeres på ulike måter, og i ulike faser gjennom planprosessen i alle planene. Det gjør det enklere å nå ut til borgerne. Vegvesenet sin medvirkningspraksisen samsvarer ikke med private forslagsstillere. Funn i rapporten til Norsk institutt for by- og regionforskning om ”Medvirkning i byplanlegging viser at private utbyggere i liten grad utøver medvirkning utover minstekravene i plan- og bygningsloven (2008, §§ 2-8, 12-10, 12-12), og at deltakelse skjer hovedsakelig gjennom høringer (NIBR, 2008, s. 100). Dette er interessant. Jeg har ikke gått inn på denne forskjellen. Minstekravet er et minimum (Plan- og bygningsloven, 2008). Det må i tillegg vurderes om det tilrettelegges for medvirkning på en slik måte at det gis mulighet til å delta og å påvirke planen. Dette tilkjenner at kommunen har en viktig rolle når de skal påse at medvirkning er oppfylt (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1).

Oppsummering informasjon

Vegvesenet informerer utover minstekravet i plan og bygningsloven (2008, 12-8,12-10, 12-12). Medvirkningsformene varierer avhengig av hvordan planen berører innbyggerne. Medvirkningsprosessen legges opp etter planens kontekst, størrelse og kompleksitet.

6.3.3 Diskusjon

På dette nivået er det et ønske om aktiv samråd med de berørte. Hensikten er å få innspill, avdekke synspunkter, mulige konflikter etc. (Wøhni, 2007, s. 18).

Fire planer passer inn på dette nivået (Statens vegvesen, 2017f) (Statens vegvesen, 2017b) (Statens vegvesen, 2017g) (Statens vegvesen, 2017). Her karakteriserer jeg medvirkningsprosessen som mer en informasjon. Funn viser at det i disse planene er gjennomført åpne møter og kontordager. Det har vært dialog mellom forslagsstiller og innbyggerne, det er kommet innspill og planen er blitt diskutert. Alle mulighet til å delta i diskusjonen.

Dette er dialog som kan skape motivasjon og nettverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12). Dersom vegvesenet arrangerer møter og åpne kontordager tidlig i

planprosessen kan dette redusere mulige konflikter, og forsinkelser. At vegvesenet legger opp til mer medvirkning enn de minste formale kravene i plan- og bygningsloven (2008), samsvarer med Wøhni (2007) sine funn i rapporten "Virker medvirkning virkelig". Rapporten viser at dette gjøres gjennom åpne høringsmøter og åpne kontordager (Asplan Viak, 2007 s. 7). Å løse samfunnsutfordringer krever dialog med befolkningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12). Når vegvesenet tilrettelegger for innspill og diskusjon på ulike måter, og dersom dette gjøres i ulike faser av prosessen kan det bidra til smidige og mer effektive planprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12). Sistnevnte samsvarer med Samferdselsdepartementets (2012, s. 23) egne føringer. På denne måten legger vegvesenet til rette for utbygging, et konkurransedyktig næringsliv og ivaretagelse av miljøverdier (Klima- og miljødepartementet, 2003, s. 58).

Oppsummering diskusjon

Vegvesenet legger til rette for diskusjon og innspill gjennom åpne møter og åpne kontordager. For å øke graden av innflytelse kan åpne møter og kontordager arrangeres tidligere i planprosessen. Vegvesenet sin medvirkningspraksis viser høy grad av diskusjon og innspill i de planene det tilrettelegges for dette.

6.3.4 Medbestemmelse

Her er hensikten at de som medvirker i større eller mindre grad skal være med å forme planforslaget. Det skal være en reell mulighet til å påvirke resultatet. Det kan være gjennom ulike typer grupper eller verksteder. På dette nivået har jeg inkludert med møter med grunneiere, fordi jeg har en forståelse av at innflytelsen er stor i denne type møter.

Her passer fem planer inn (Statens vegvesen, 2017a) (Statens vegvesen, 2017e) (Statens vegvesen, 2017n) (Statens vegvesen, 2017) (Statens vegvesen, 2017d). I disse planene er det gjennomført møte med grunneiere/særinteresser. I fysisk planlegging kan det være problematisk at innbyggerne skal ha medbestemmelse, da det nødvendigvis ikke er forenelig med kravene i naturvitenskapen. Spørsmålet blir i hvilken grad innbyggerne kan medbestemme innenfor handlingsrommet i planen. Her har jeg plassert møter med grunneiere/særinteresser, hvor målet har vært å komme til omforent løsning.

Når berørte deltar i ulike typer grupper og i møter som ikke er åpne for allmennheten er de aktivt med å forme planen (Wøhni, 2007, s. 18). Når vegvesenet og innbyggerne gjennom samhandling prøver å komme til konsensus forstår jeg dette som medbestemmelse.

Medbestemmelse innebærer ikke en rett til innvirke på planforslaget, men at utgangspunktet for forvaltningen og borgeren er at de er på samme nivå. Denne måten å arbeide på skaper nærhet og fremmer læring og demokratiutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 12) (Wøhni, 2007, s. 18). På dette nivået bør de som medvirker i større eller mindre grad få medbestemme (Wøhni, 2007, s. 17). I organisasjoner som styres av mål- og resultatstyring og som utfører fysisk planlegging kan medbestemmelse være utfordrende. Likevel viser undersøkelsen vilje til å komme til konsensus gjennom dialog.

Oppsummering medbestemmelse

Vegvesenet praktiserer medbestemmelse, men dette skjer i liten grad. Men det er høy grad av medbestemmelse for de som blir direkte berørt av innenfor handlingsrommet i planen.

6.3.5 Beslutningsrett

På det øverste nivået gis innbyggerne beslutningsrett gjennom medvirkningsprosessen (Wøhni, 2007, s. 18). Dette kan være politiske organ, eksempelvis kommunestyret som skal få bestemme utfallet planinnholdet (Wøhni, 2007, s. 18).

Undersøkelsen viser at det i de ikke gis rom for beslutningsrett hos innbyggerne. Det fremgår verken av intervjuene, eller dokumentundersøkelsen at dette var noe som ble gjennomført. Å delegere myndighet forutsetter hjemmel i lov. Vegvesenet sin hjemmel til å utarbeide planforslaget er gitt i plan- og bygningsloven § 3-7 (2008). I Norge gir plan- og bygningsloven (2008, s. § 12-12) hjemmel til kommunestyret til å fatte vedtak i reguleringsplaner. Kommunestyret kan ikke gi innbyggerne beslutningsrett i reguleringsplaner som vegvesenet utarbeider etter § 3-7 (Plan- og bygningsloven. 2008).

Oppsummering beslutningsrett

Vegvesenet sine medvirkningsprosesser kvalifiserer ikke til at innbyggerne har beslutningsrett. Vegvesenet verken har, eller kan gi beslutningsrett over planutforminga.

Stor grad av involvering	5 Beslutningsrett		
	4 Medbestemmelse	Kvænangsfjellet Bødalen – Tistel Morokulien – Magnormoen	Langnesberga Betna – Klettelva (tidlig og sen fase)
	3 Diskusjon	Lovræidet - Rødsliane Finneidstraumen bru Rv. 111xRådhusveien	Strømsåstunellen (tidlig og sen fase)
Liten grad av involvering	2 Informasjon		Bjørnara - Optestøyl
	1 Offentlighet		
		Sen involvering og minst innflytelse	Tidlig involvering og størst grad av innflytelse

Tabell 7 Grad av involvering i undersøkte planer.

7 Oppsummering

I dette kapittelet vil jeg oppsummere resultatene fra studien for så til slutt å konkludere med bakgrunn i problemstillingen ”I hvilken grad vektlegger Statens vegvesen medvirkning i reguleringsplaner?”

7.1 Hva er planleggingslederen sin intensjon med medvirkning?

Resultatet av studien viser at planleggingsledernes intensjonen er å gjennomføre gode medvirkningsprosesser. På medvirkningsstigen til Arnstein (1969, s. 217) tilrettelegger planleggingslederne medvirkning hovedsakelig på informasjon- og konsultasjonstrinnet. På informasjonstrinnet er det fokus på å informere tilstrekkelig om planen, hva den innebærer, hvordan lokalbefolkningen berøres, om medvirkningsprosessen, og det gis mulighet til å komme med innspill. Dette bidrar til å legitimere planprosessen, og viser at medvirkning tas på alvor. På konsultasjonstrinnet får innbyggerne større innflytelse på planen, og det er tettere forhold mellom planleggingslederne og lokalbefolkningen. Studien viser at innspill håndteres ulikt. Det er ikke ett ensartet system på om/når det skal gis tilbakemelding, eller om innspill skal bringes videre til beslutningstaker. Det er kun ved høring og offentlig ettersyn merknaden blir kommentert og sendt videre. Det legges lite til rette for medvirkning gjennom grupper eller arenaer hvor innspill kan føre til endringer i planen. I den grad det er mulig å forhandle, så er det de små beslutningene i prosjektet. Det kan være som plassering av avkjørsler, gjerder etc. Innbyggerne gis ikke mulighet til å ta avgjørelser, eller styre planarbeidet. Det er heller ikke rom for å dele ansvaret i planarbeidet. Fordi dette er en kompetanse som vegvesenet ikke innehar.

Funnene viser at planleggingslederne utøver stor grad av medvirkning. Likevel fører ikke alltid innbyggernes innspill til endringer i reguleringsplanen. Det viser seg at planleggingslederne har liten vilje til å utføre endringer i planforslaget dersom det er godt bearbeidet. Det kom frem at desto lenger ut i prosessen arbeidet er kommet, desto mindre vilje og rom for endring. Ett gjennomgående mønster er at føringer fastsatt i overordna planer, prosjektbestillingen, økonomi, fremdrift og tekniske regler begrenser planleggingsledernes mulighet til å imøtekomme innbyggernes innspill. Det er liten endringsvilje når planleggingslederne må gå utenfor prosjektets ramme og regler. Argumentene for ikke å ta hensyn til innspill/merknader begrunnes med forhold som ligger utenfor planleggingsledernes handlingsrom. Dette er begrunnelsen for at planleggingslederne også befinner seg på manipulerings- og terapitrinnet (Arnstein, 1969, s. 218) Men innspill oppfattes som svært

viktig. Dette forankres i demokratiargument, som følge av krav i lov, og fordi medvirkning gir lokalkunnskap som bidrar til bedre planer og prosjekter. Rammene i prosjektene er styrende for hvor hvordan dette gjøres, og hvilken innflytelse innspill og merknader får på planen. Det kommer frem i undersøkelsen at planleggingslederne mener medvirkning er viktig for å sikre legitimitet rundt reguleringsplanene, og at dette kan gjøre det enklere å få planen politisk behandlet. Urealistiske forventninger fra lokalbefolkningen er ofte vanskelig å forene med rammene i planen som økonomi, fremdrift og tekniske krav. Men også at særinteresser nødvendigvis ikke er sammenfallende med totaliteten. Disse faktorene påvirker graden av innflytelse.

Planleggingslederne legger i stor grad opp til involvering, men tekniske krav, overordna føringer og rammene i prosjektet begrenser graden av innflytelse. Likevel er intensjonen til planleggingslederne å legge til rette for medvirkningsprosesser.

7.2 Hvordan praktiseres medvirkning i reguleringsplaner?

For å forstå hvordan vegvesen utøver medvirkning har jeg sett på hvordan dette praktiseres gjennom dokumentanalysen og intervju. Resultatet av studien viser at vegvesenet praktiserer medvirkning ved å offentliggjøre planarbeidet, informere, legge til rette for diskusjon og innspill, og til en viss grad medbestemmelse.

Funnene viser at vegvesenet tilrettelegger for medvirkning gjennom offentliggjøring av planarbeidet ved å annonsere i aviser, kunngjøre planarbeidet på www.vegvesen.no og informere berørte ved varsel om planoppstart og når planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn. Offentliggjøring bidrar til at de som ikke sitter i politiske styrever kan være med å forme/utvikle samfunnet. Det tilrettelegges for å informere om planen gjennom informasjonsmøter og på www.vegvesen.no. Gjennom diskusjon og innspill i form av ulike typer møter og befaringer tilrettelegges det for større grad av innflytelse. I de fleste planene arrangeres det folkemøter og åpne kontordager, og det gis mulighet å gi innspill når planarbeidet varsles oppstartet og når planforslaget legges ut til høring og offentlig ettersyn. Det legges alltid til rette for at alle innbyggerne skal få komme med innspill. Vegvesenet informerer på ulike måter i alle planene. Flere planleggingsledere erstatter åpne møter med åpne kontordager for å nå ut til en bredere målgruppe. Dette tilkjenner vegvesenet som en åpen aktør. For de som ikke håndterer elektroniske media er det liten anledning til å lese plandokumentene fysisk. Studien avdekker at innbyggerne ikke har reell makt til å ta

beslutninger i reguleringsplaner. Når det legges til rette for medbestemmelse skjer det innenfor prosjektets rammer. Dette innebærer samarbeid mot felles løsning. Det legges i liten grad opp til medbestemmelse, men i disse tilfellene gis det høy grad av innflytelse. Medvirkningsprosessen vurderes og tilpasse konteksten og omfanget av den enkelte plan. Det legges til rette for økt deltakelse og innflytelse gjennom ulike kanaler. Dette gir innbyggerne flere arenaer å gjøre seg kjent med planen på. Det gis mindre informasjon ved planoppstart, enn ved høring og offentlig ettersyn. Dette reduserer muligheten til å utøve innflytelse på planen.

Studien viser at vegvesenet tilrettelegger for høy grad av involvering, men at det ofte skjer i så sen fase i reguleringsplanprosessen at den reelle innflytelsen blir mindre. De fleste medvirkningstiltakene skjer etter at planforslaget er utarbeidet. Dette begrenser muligheten til å påvirke planen, da mange beslutninger er tatt, og endring kan koste tid og penger. Det er tidlig i planarbeidet ideer skapes, formes og føringene for den endelige planen bestemmes. Tidligere involvering kan gi et bedre beslutningsgrunnlag og mer effektive planprosessen. Konflikter kan avdekkes eller reduseres, og kostnader og tidsbruken kan reduseres. Når lokalbefolkningen er tidlig involvert er muligheten til å bidra aktivt med å forme samfunnet til stede. Gjennom et planteoretisk perspektiv så gjenspeiler den instrumentelle og kommunikative rasjonaliteten seg i planleggingen. Desto høyere opp i medvirkningstrappen medvirkning skjer, desto mer tilrettelegges det for kommunikativ planlegging gjennom diskurs. Det kan være ulike typer møter og kontordager. Når vegvesenet tilrettelegger for medbestemmelse, så preges dette av kommunikativ rasjonalitet. Men i organisasjoner som er mål- og resultatstyrt, og som arbeider med fysisk planlegging så vil alltid den instrumentelle rasjonaliteten stå sterkt. Noe som bekreftes gjennom funnene. Studien viser at det i stor grad legges til rette for involvering gjennom diskusjon og innspill, og medbestemmelse. Men likevel er det ikke en selvfølge at innspillene fører til endring i planen.

7.3 Hvordan er medvirkningspraksis i forhold til intensjonen i plan- og bygningslova?

For å forstå hvordan medvirkningspraksisen er i forhold til intensjonen i plan- og bygningsloven har jeg brukt dokumentanalysen som utgangspunkt. Ved å undersøkte hvordan vegvesenet praktiserte medvirkning viser resultatene at minstekravet til medvirkning oppfylles.

Resultatet viser at vegvesenet gjennomfører medvirkning utover minstekravene i plan- og bygningsloven (2008). Vegvesenet annonserer planoppstart i en avis som leses på stedet og kunngjør gjennom elektroniske medier. Innbyggerne har frist på fire uker til å gi innspill. De som blir særskilt berørt blir varslet i eget brev. Forslaget til reguleringsplanen blir sendt på høring og til offentlig ettersyn med seks ukers frist for å komme med merknad. Alle innspill og merknader kommenteres i planbeskrivelsen eller i eget notat. Vegvesen gjennom møter, åpne kontordager, befaringer og gjennom til dels oppdaterte nettsider for hvert enkelt reguleringsplan. Den vedtatte reguleringsplanen og merknadsbehandlingen er ikke tilgjengelig på www.vegvesen.no i alle planene. Derfor er det vanskelig å bli kjent med den vedtatte planen og hvordan innspillene er ivaretatt. Etter en del søking på internett viser det seg at alle innspill/merknader som er kommet inn er kommentert, både ved varsel om planoppstart og ved høring og offentlig ettersyn. Dette kan være både muntlige og skriftlige merknader. Det oppfattes som om lovens minimumskrav ikke ansees som tilstrekkelig medvirkning. Det kan komme av at vegvesenet føler et samfunnsansvar ut over det lovbestemte. Innbyggernes interesser er viktig å ivareta da vegplanlegging påvirker de som ferdes og bor langs vegen i ulik grad. Studien viser også at vegvesenet mener det er behov for innbyggernes kunnskap for å få gode planer slik at overordna nasjonale mål kan iverksettes.

Intensjonen i plan- og bygningsloven (Klima- og miljøverndepartementet, 2001, s. 130) er å legge til rette for deltakelse og mulighet til å påvirke planen. Vegvesenet legger til rette for involvering og innflytelse i reguleringsplanarbeidet utover lovens minstekrav (Plan- og bygningsloven (2008, §§ 12-8, 12-10, 12-12). For å tilpasse behovet for medvirkning blir medvirkningsprosessen vurdert i den enkelte plan. Det er i samsvar med intensjonen i plan- og bygningsloven (2008).

7.4 I hvilken grad vektlegger Statens vegvesen medvirkning i reguleringsplaner?

Resultatet fra studien viser at vegvesenet i stor grad legger til rette for medvirkning. Intensjonen til planleggingslederne er å involvere innbyggerne. Dette viser seg gjennom måten de legger opp medvirkningsprosessen på. Vegvesenet praktiserer medvirkning utover minstekravene i plan- og bygningsloven. Selv om det tilrettelegges for, og praktiseres medvirkning er det likevel ikke slik at det fører til høy grad av medbestemmelse. Grunnen til dette er begrensningene som ligger innenfor planens rammer.

Medvirkning kan være utfordrende. Det er en forventning om økonomisk rasjonalitet og

effektive planprosesser. Målkonflikter, overordna føringer og tekniske krav skal hensynstas, samtidig som innbyggerne skal få delta og ha innflytelse på planforslaget. Det er en draging mellom den kommunikative og instrumentelle rasjonaliteten i planleggingen. Begge må ivaretas, og balanseres på en hensiktsmessig måte for å ivareta vegvesenet sin legitimitet. Funnene i studien viser at i i fysisk planlegging står den instrumentelle rasjonalitet sterkest. Likevel påpeker planleggingslederne at den kommunikative rasjonaliteten må i varetas.

Lovgiver sin intensjon er å legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i planarbeidet (plan- og bygningsloven, 2008). Det er denne intensjonen som skal ivaretas. Vegvesenet oppfyller dette gjennom ulike medvirkningstiltak gjennom hele planprosessen. Medvirkningsprosessen vurderes ut fra behovene i den enkelte plan.

Offentlig sektor er normsetter for hva samfunnet kan tillate seg på godt og ondt. Verdiene som dominerer setter ofte standard for resten av samfunnet (Kirkhaug, 2013, s. 139). Vegnettet er en viktig forutsetning for verdiskaping og bosetting, og kan føre til store inngripen i den enkeltes sfære, og i det enkelte lokalsamfunn. I denne sammenheng er medvirkning et viktig verktøy for å sikre at forvaltningen ivaretar samfunnets fellesverdier og ressurser på en bærekraftig måte. Studien viser at Statens vegvesen vektlegger medvirkning høyt, og ivaretar intensjonen i plan- og bygningsloven (2008).

7.5 Perspektivering

I avsluttende fase av oppgaveskrivingen har jeg gjort meg noen refleksjoner om prosessen, temaet og videre forskning.

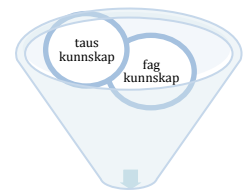
7.5.1 Refleksjoner rundt forskningsprosessen

Denne oppgaven har vært en lærerik prosess. Det har hele tiden vært et ønske å forske på et tema som er aktuelt, av interesse og som andre kan lære av. Staten er en mektig aktør som skal ivareta innbyggerne. Studiet i samfunns-planlegging og ledelse har gitt meg en dypere forståelse av samfunnsplanlegging og politiske styrte prosesser på lokalt, nasjonalt og globalt nivå. Derfor er det interessant å se nærmere på samhandlingen mellom stat og innbygger. Når blikket løftes så ser vi hvordan staten styrer og politiske føringer legges for planarbeidet. Det er planleggeren som ofte må gjøre valg ved målkonflikter. Vi har et hierarkiske oppbygd styringssystem som gjennom lover, styringsskriver og planer forankrer politikken nedover de ulike forvaltningsnivåene. Hvor til slutt kommunen, med bakgrunn i innbyggernes verdier og

preferanser, skal forvalte innbyggernes verdier på en bærekraftig måte gjennom vedtaket i reguleringsplanen.

7.5.2 Perspektivering i forhold til oppgavens tema

Medvirkning er et aktuelt tema i et samfunn hvor endringstaktens skjer i et stadig raskere tempo. Medvirkning innebærer forventninger fra lovgiver, og innbyggerne. Vi bor i et land med en kunnskapsrik befolkning. Denne kunnskapen må benyttes i planarbeidet, ikke bare for å få bedre planer, men også fordi lokalbefolkningen har en rett til å bli hørt når staten skal gjøre inngrep på kommunens arealer. I dag kan private og offentlige aktører fremme reguleringsplanforslag for politisk behandling i kommunestyrene. Dette er en rett som ikke er gammel. Samtidig ser vi at innbyggerne er blitt mer involvert, og har fått større innflytelse når ulike typer planer utarbeides. Vi lever i en verden som bærer preg av markedsøkonomi. Det gir behov for et effektivt transportnett og god infrastruktur. Konkurranseskraft, profitt og overlevelsessevne er sentralt for at private aktører skal overleve. De må være konkurransedyktig nasjonalt og globalt. Disse faktorene er ikke fremtredende i offentlig forvaltning, her ivaretas legitimiteten ved å etterleve regelverket. Den kommunikative rasjonaliteten vil derfor styrke demokratiske prosesser, og sikre det gode liv for borgeren. Likevel er det behov for den instrumentelle rasjonaliteten i planleggingen. Vegvesenet tilrettelegger for verdiskaping og bolyst når de regulerer areal til, og bygger veger. Vi er en liten del i en større og kompleks sammenheng. Dette krever medvirkning. Ved å blande fagkunnskap og taus kunnskap får vi de beste planene. Planlegging krever samhandling.



reguleringsplan

Figur 11 Ulike type kunnskap blandes.

7.5.3 Perspektivering i forhold til praksis

For meg har denne oppgaven gitt ett dypere forståelse av medvirkning. Medvirkning kan sees i ulike perspektiver i forhold til organisasjonens styringssystem, føringer forankret i overordna planer, lovkrav og innbyggernes intensjoner. Dette er elementer som må sees i sammenheng, men som kan være i motstrid til hverandre. Planlegging handler ikke bare om regler, men forutsetter samhandling og interaksjon for å oppfylle forventninger. Som planleggingsleder har studien gitt refleksjoner om hvordan medvirkningsprosesser forløper. Det er hensiktsmessig å invitere til folkemøter og åpne kontordager ved varsel om planoppstart for å orientere om medvirkningsprosessen, og for å få tidlig innspill. Det lønner seg å bruke god tid i innledende fase av planarbeidet. Kjennskap til nrområdet og menneskene som bor der er en fordel når medvirkningsprosessen planlegges. Jeg ser flere fordeler med åpne kontordager. I små bygder kan åpne møter være en god arena for å få

kontakt med lokalbefolkningen på. Det blir en sosial setting hvor vegvesenet kan skape kontakter og nærhet mellom innbygger og forvaltning. Jeg gleder meg til å snakke om medvirkning og diskutere medvirkningsprosesser i konkrete planer med mine kollegaer. Jeg har kunnskap jeg ønsker å formidle videre for å skape et tettere samhold mellom innbygger og stat.

7.5.4 Perspektivering i forhold til videre forskning

Gjennom studien er det blitt tydelig at flere områder ved medvirkning vil være av interesse å belyse, og flere ny problemstillinger har dukket opp under veis. For eksempel vil det være interessant å se på hvordan medvirkningspraksis er i andre offentlige organisasjoner. Det vil også være interessant å se nærmere på medvirkningspraksis i privat sektor kontra offentlig sektor. En informant kom med innspill på masteroppgave om hvilke medvirkningstiltak vi bør bruke i dag, om behovet kanskje har endret seg.

Slik kan det ”bygges” mer kunnskap rundt medvirkningsperspektivet, og sette begrepet inn i en større sammenheng. Men også til praktisk bruk og som veiledning til forvaltningen., og for å vurdere om dagens bruk ivaretar samfunnets behov. Disse temaene tror jeg kan tilføre ny kunnskap. Dersom det i senere tid skal gjennomføres studier om medvirkning, tror jeg ovennevnte problemstillinger vil gi interessante funn.



Figur 12 Noen drivkrefter i reguleringsplaner.

8 LITTERATURLISTE

- Aarsæther, N. Og Hagen, A. (2001). *Planlegging.no*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Agger, A. & Hoffmann, B. (2008). *Borgerne på banen. Håndbog til borgerdeltakelse i lokal byudvikling*. København: Velferdsministeriet.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam R. (2011). *Planlegging og prosessleing*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam R. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging. I: N Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen, (Red.). *Utfordringer for norsk planlegging* (271-290). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arnstein, S. R. (1969). *A ladder of citizen participation*. AIP Journal 35(4): 2016-224.
- Asplan Viak AS (2007). *Virker medvirkning virkelig*. Oslo: NIBR. Hentet fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2008-37.ny.pdf>
- Berg, B. L. (2009). *Qualitative research methods for the public sciences*. Boston: Allyn & Bacon.
- Buch, T. (2014). *Akademisk skriving*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2002). *Økonmistrying i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid S., Roness, S. & Røvik, K. A. (2007). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (2017, 24. Januar). *Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller*. Henta 14. Januar 2017 fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/medisin-og-helse/kvalitativ-forskning/1-kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder-likheter-og-forskjeller/>
- Denscombe, M. (2013). *Ground Rules for Social Research. I for Good Practice*. Berkshire: Open University Press.
- Eriksen, E. O. & Weigård J. (1993). *Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?* E. Eriksen (Red.), *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: Tano
- Eriksen, E.O. (2001b). *Leadership in a Communicative Perspective*, Acta Sociologica.

- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I: N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 85–100). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth E. & Hansen S. E. (2012). Medvirkning i planlegging. I: E., Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 187-203). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Farner, A. (2013). *Verksted som verktøy*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fimreite A. L & Grindheim J. E. (2007). Offentlig forvaltning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet (2015). *Produktivitet – grunnlagt for vekst og velferd*. (NOU: 364). Henta fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/sec2>
- Fiskaa, H. (2009). *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Norges teknisk naturvitenskapelige-universitet.
- Fiskaa, H. (2006). *Past and future for 110public participation in Norwegian physical planning*. European Planning Studies.
- Grønmo, S. (2007). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen. I: H. Holter & R. Kalleberg (Red.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (s. 73-108). Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K. (2011). *Å forske på samfunnet*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2005). *Reframing Public Participation: Strategies for the 21 st Century*. I: Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 4, December 2004 (s. 419-436).
- Jakobsen, D. I & Thorsvik, J. (2011). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kalleberg, R. (2012). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. I: H. Holter & R. Kalleberg (Red). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (s. 26-72). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Klima- og miljødepartementet. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven— Planlovutvalgets første delutredning*. Henta fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/?q=&ch=3>.
- Klima- og miljødepartementet. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo.
- Klima- og miljødepartementet. (2007). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008). Henta fra:

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/?q=&ch=6#KAP6-5>.
- Klima- og miljødepartementet. (2008). Reguleringsplan. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Henta fra [https://file://localhost/Kommunal- og moderniseringsdepartementet \(2012\). T-1491 Kommuneplanens arealdel](https://file://localhost/Kommunal-og-moderniseringsdepartementet(2012).T-1491Kommuneplanensarealdel). Henta fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel:id676377>.
- Kvale, S & Brinkmann S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Larsen, A. K. (2012). *En enklere metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NIBR (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. Oslo: NIBR. Henta fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2008-37.ny.pdf>
- Nyseth, T. (2001). Planlegging på lokalt nivå. I: N. Aarsæther & A. Hagen (Red.), *Planlegging.no* (s. 87-129) Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Plan- og bygningsloven (1985). *Plan- og bygningsloven (plan- og bygningsloven)*. Henta fra <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1985-06-14-77>.
- Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Reglement for økonomistyring i staten (2016). *Reglement for økonomistyring i staten*. Henta fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-121938><https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>
- Røiseland, A., & Vabo, S., I. (2012). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samferdselsdepartementet (2012). *Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023*. Henta fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-26-20122013/id722102/>.
- Skjervheim, H. (1996). Deltakar og tilskodar. I Deltakar og tilskodar og andre essays. Oslo: Aschehoug. (s. 71-87).
- Thornquist, E. (2003). Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori: for helsefag. Bergen: Fagbokforlaget. Kap. 1-6. 216 s
- SSØ (2006). *Resultatmåling – Mål og resultatstyring i staten*. Senter for statlig økonomistyring.
- Stake, R. (2005). Qualitative case studies. I: N. K. Debin & Y. S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Case Studies* (s. 443 – 465). London.

- Statens vegvesen (2001). *Håndbok 158, Mål- og resultatstyring*.
- Statens vegvesen (2006). *Evaluering av omstillingen til ny organisering av Statens vegvesen*. (Agenda Utredning og utvikling AS rapport nr 5336, 2006). Henta fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-omstillingen-til-ny-organisering-av-statens-vegvesen>.
- Statens vegvesen (2016c). *Vegplanlegging*. Henta fra <http://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/planlegging>
- Statens vegvesen (2016d). *Årsrapport 2015*. Oslo: Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen (2017a). *E6 Kvænangsfjellet*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6kvanangsfjellet>.
- Statens vegvesen (2017b). *E6 Finneidstraumen bru*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/finneidstraumen>.
- Statens vegvesen (2017c). *E6 Langnesberga*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6langnesberga>.
- Statens vegvesen (2017d). *E39 Betna – Klettelva*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e39betnaklettelva>.
- Statens vegvesen (2017e). *Rv 13 Bøadalen - Tistel*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/vegprosjekter/rv13boadalen>.
- Statens vegvesen (2017f). *Rv 14 Lovraeidet – Rødslane*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Riksveg/rv13rodslane>.
- Statens vegvesen (2017g). *Rv 111 x Rådhusveien*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Riksveg/rv111xradhusveien>.
- Statens vegvesen (2017h). *Rv 2 Morokulien – Magnormoen*. Henta 8. Mai 2017 fra <http://www.vegvesen.no/Riksveg/rv2morokulienmagnormoen>.
- Statens vegvesen (2017i). *Rv 9 Bjørnarå – Optestøyl, forslag til reguleringsplan*. Oslo.
- Statens vegvesen (2017j). *E134 Strømsåstunnelen*. Henta 8. Mai 2017 fra [E134 Strømsåstunnelen | Statens vegvesen](https://www.vegvesen.no/Strømsåstunnelen)
- Stortinget (2016). *Formannskapslovene 1937*. Henta fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>.
- Thorsen, A. H. (2013). *En realitetsvurdering av folkelig medvirkning ved større vegprosjekter i regi av Statens vegvesen*. Mastergradoppgave, Høgskulen i Volda, Volda. Henta fra [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/188592/Masteroppgave 2013](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/188592/Masteroppgave%202013)

medvirkning i norsk vegplanlegging Audun Hauge

Thorsen.pdf?sequence=1&isAllowed=y,

- Vanebo J. O. (2011): Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor. I: T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, J. O. Vanebo (Red.): *Modernisering av offentlig sektor* (s. 22-31). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (2001). En fragmentert stat?. I: Ø. Østerud (Red), *Den fragmenterte staten* (s. 9–35). Gyldendal.
- Tyren, C. W. (2015). *Plan- og bygningsloven – kommentarutgaven*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wøhni, A. (2007). *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. Sluttrapport – forkortet utgave. Oslo: Asplan Viak/Kommunens Sentralforbund.

9 Vedlegg

Vedlegg 1 Dokument undersøkelse

		E6 Kvævangsfjellet, Troms, region nord	E6 Finneidstraumen bru, Nordland, region nord	E6 Langnesberga, Nord – Trøndelag, region midt	E39 Betna - Klettelva, Møre og Romsdal, region midt	RV 13 Bøadalen - Tsitei, Sogn og Fjordane, region vest	RV 13 Lovra, eidet – Rødslane, Rogaland, region vest	RV 111 x Rådhusveien, Østfold, region øst	RV 2 Morokulien – Magnormoen, Hedmark, region øst	RV 9 Bjørmarå – Optestøyl, Aust-Agder, region sør	E134 Strømsåstunnele, Buskerud, region sør
Varsel ved planoppstart	Annonsert	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Kunngjort i elektroniske medier	x		x	x		x	x	x		x
	Berørte varslet i brev	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Informasjonsmøte	x									
	Folkemøte										x
	Åpen kontordag										x
	Møte med grunneier	x		x	x						
	Behandlet innspill, høringsfrist 4 uker	x	x	x	x	x	x	x	X 3 uker	x	x
Høring og offentlig ettersyn	Kunngjort i elektroniske medier	x	x	x	x	x	x	x	x		x
	Tilgjengelig/lokaler	x	x							x	
	Tilgjengelig hos kommunen	x	x	x		x		x	x	x	
	Berørte varslet ved høring og offentlig ettersyn	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Informasjonsmøte			x	x	x				x	
	Folkemøte	x	x				x				x
	Åpen kontordag				x	x		x			x
	Møte med grunneier/særinteresser, befarings	x			x	x			x		
	Nærinfo										x
	Planen vedtatt og tilgjengelig på www.vegvesen.no	x	x				x	x			x
	Behandlet merknader, 6 uker	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x

Vedlegg 2 Merknadsbehandling

Imøtekommet	Ikke imøtekommet	Delvis imøtekommet
1. Ønsker felles parkeringsplass.	1. Ønsker belysning på ny veg.	1. Vegomlegging.
2. Ønsker mur istedenfor fylling.	2. Ønsker nedsatt fartsgrense.	2. Massene må lagres ut tildekking. Deler av deponiet vil bli tilsådd. Jord blandet med stein forringer kvaliteten på steinen og den kan ikke brukes.
3. En bedrift ønsker å bli tatt med på råd og gi løsningsforslag.	3. Ønsker gammel veg åpen vinterstid.	3. Ønsker å etablere jordvoll langs gang- og sykkelvegen.
4. Ønsker ny avkjørsel.	4. Ønsker ku for driftsulempe/ inntektstap/og tap av salgsverdi.	4. Ønsker å etablere støyskjerm langs gang- og sykkelveg.
5. Ønsker bredere gang- og sykkelveg.	5. Ønsker å flytte trafikken.	5. Bredder og standard på gang- og sykkelvegen hevet.
6. Parkeringsplass	6. Ønsket alternativ løsning på veg.	6. Ønsker lunnevelte og plass for tømmebil på begge sider av E6.
7. Ønsker at viltbrua dimensjoneres slik at skogsmaskiner kan passere.	7. Har ikke fått medvirkningsinnflytelse.	7. Ønsker avkjøring til lunnevelte og åker.
8. Ønsker tilfredsstillende avkjørsel.	8. Ønsker to parkeringsplasser og buss stopp.	8. Ønsker veg fra avkjøring fra E6.
9. Ønsker å beholde lagringsplassen for rundballer.	9. Ønsker delvis å endre traseen.	9. Ønsker å tilbakeføre et spesifikt areal til dyrka jord og drives av grunneier.
10. Ønsker avkjørsel på eiendommen.	10. Steinen bør brukes andre steder.	10. Ønsker ikke ny adkomst på bakketopp, eller gjennom gårdstunet.
11. Anleggsområdet må gjerdes inn, og det må finnes løsninger for kvie og drikkevann til beitedyra. Beitedyr må vaksineres.	11. Ønsker ikke deponi i området.	11. Ønsker masser.
12. Ønsker å flytte møteplassen lenger sør.	12. Ønsker utkjøring til egen adkomstveg separat fra gang- og sykkelvegen.	12. Ønsker ikke å avstå arealer til gang- og sykkelveg. Mister grøntarealer og færre arealer på næringstomta.
13. Ønsker ny avkjørsel.	13. Ønsker å bruke steinmasser til å fylle ut eiendommen.	13. Ønsker ikke avstå areal til gang- og sykkelveg, eller får redusert næringsarealer.
14. Hytta blir forringet når stein haugen kommer tett innpå.	14. Ønsker driftsavkjørsel.	
15. Ønsker å trekke adkomsten nærmere riksvegen.	15. Tiltaket medfører økt støy- og forurensning.	
16. Plassering av avkjørsel.	16. Ønsker masser.	
17. Ønsker ikke vegen nærmere garasjen.	17. Ønsker at båter skal kunne gå gjennom kanalen.	
18. Ønsker at jordmasser brukes som topp masser.	18. Sekundærveg bør utredes.	
19. Bredden på ny veg må ha 5 meter.		
20. Det må reguleres areal til		

næringsvirksomhet.

21. Redd for at drikkevannskilden sin blir forurenset.
22. Deponiområde ikke egnet for skogbruk.
23. Skogveien må opprettholdes.
24. Ønsker ny avkjøring fra skogsveg.
25. Ønsker et spesielt område til fylling.
26. Tilbakemelding på plassering av avkjørsel.
27. Ønsker ikke trafikk over eiendommen som skal til fylkesvegen.
28. Ønsker felles adkomst til grenda, og vegrett til eiendommen.
29. Håper at fylling i sjø blir som planlagt.
30. Ber om støyskjerming.
31. Skogsbilveg/sykkelstien bør ikke stenges i deler eller hele anleggsperioden, uten at det lages omkjøringsveg.

Vedlegg 3 Intervjuguide

Utdanning:

Antall år i vegvesenet:

Antall år informanten har arbeidet som planleggingsleder:

Hvordan tolkes og praktiseres begrepet ”medvirkning”?

1. Med utgangspunkt i din rolle som planleggingsleder, hva legger du i begrepet ”medvirkning?
2. Hva mener du er hensikten med medvirkning?
3. Når et planforslag skal utarbeides, hvordan bør det tilrettelegges for medvirkning?
4. Reguleringsplaner er ulike hvordan bør medvirkningsprosessen være i forhold til dette?

Hva er planleggingslederens intensjon med medvirkning?

Manipulering – opplæring

5. Når det etter din mening foreligger et godt planforslag, hvordan bør dette håndteres i forhold til interessentene?
6. Med bakgrunn i, etter ditt synspunkt, et godt planforslag, hvordan bør påvirkningsmuligheten til interessentenes være?
7. I hvilken grad mener du interessentene bør ha mulighet til å påvirke planforslaget?

Terapi – konvertere makthavernes mening over på innbyggerne

8. Når det etter ditt syn foreligger et godt planforslag, hvordan bør man da takle innspill til endring?
9. Har det vært tilfeller, der det av ulike årsaker, ikke har vært ønskelig å endre planforslaget?

Informasjon – symbolsk medvirkning

10. Hvilken informasjon mener du interessentene bør få?
11. Hvordan blir planforslaget kommunisert til interessentene?

Konsultasjon - halvhjerta ritualer

12. Ved utarbeidelse av planforslag, hvordan behandles og følges innspill opp?
13. Hvordan mener du medvirkning virker inn på planprosessen?

Plassering/partnerskap/delegert makt/borgerkontroll

14. Ved utarbeidelse av planforslag, når foreligger det etter ditt syn, mulighet for interessentene til å påvirke planforslaget slik at det fører til endring i planen?

Hvordan praktiseres medvirkning i reguleringsplanprosessene?

15. Jeg har noen spørsmål om konkrete medvirkningstiltak i planprosesser. Kan du bekrefte/avkrefte følgende med bakgrunn i planprosesser du har hatt ansvaret for:
- i) Offentlighet: Annonsering i aviser/nett, tilskrivning med brev, varsel om planoppstart, høring/offentlig ettersyn
 - ii) Informasjon: Infoskriv, brosjyrer, avisartikler, radio, åpne møter, informer om hvor planforslaget er tilgjengelig.
 - iii) Diskusjon: Sporadiske møter med berørte interesser, rådgivende grupper, folkemøter, avisdebatt.
 - iv) Medbestemmelse: Aktiv bruk av arbeidsgrupper med berørte interesser, aktive virkemidler for debatt og innspill.
 - v) Beslutningsrett: Gir de berørte beslutningsrett over planutforming (i større eller mindre grad).

Blir det gjort avklaringer om hvilke roller og rammer interessentene har?

16. Kan du si litt om hvilken informasjon som blir gitt til interessentene om rammer og roller i planprosessen?

Når praktiseres medvirkning i reguleringsplanprosessene?

17. Når skjer medvirkning i planprosessen?
18. Når tenker du det er størst mulighet til å påvirke planforslaget?

Dilemmaer

19. Har du gjort deg noen tanker om dilemmaer med medvirkning?

Vedlegg 4 Forespørsel om deltakelse i et forskningsprosjekt

Bakgrunn og formål

Som avslutning på mastergradstudiet i Samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda, skriver jeg en masteroppgave om medvirkning. ”Medvirkning i reguleringsplaner i Statens vegvesen” er et samfunnsvitenskapelig prosjekt. Dette brevet er en forespørsel om du kan være med i prosjektet. Formålet med studiet er å undersøke hvordan Statens vegvesen praktiserer medvirkning i reguleringsplaner. Jeg har valgt ut 2 reguleringsplaner fra hver region, til sammen 10 planer. Jeg ønsker å intervju planleggingslederne som har hatt ansvaret for planprosessen i disse planene. I intervjuet vil jeg hovedsakelig spørre om hvordan medvirkning praktiseres i reguleringsplaner.

Hva innebærer deltakelse i studiet?

Dette brevet er altså en forespørsel om du kan tenke deg å delta i prosjektet. Det innebærer et telefonintervju. Intervjuet vil bli tatt opp på bånd, og slettet etter at intervjudata er nedskrevet. Intervjuet vil vare cirka 1 time.

Frivilling deltakelse

Det er kun relevant data for forskningen som vil bli tatt med i studiet. Opplysningene som fremkommer i studiet vil bli brukt som empirisk grunnlag i masteroppgaven. For forskningen er det totale bildet interessant, ikke hvem, eller hva som er gjort i den enkelte plan. Jeg vil ivareta diskresjonshensynet. Det betyr at ingen personer eller organisasjoner ”skal henges ut” ved navn eller på noen annen måte identifiseres, såfremt det ikke er gitt tillatelse til dette. Å delta i forskningsprosjektet er frivilling, og du kan når som helst trekke deg uten begrunnelse. Dersom du ønsker å trekke deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet. Informasjonen du har gitt i undersøkelsen vil ikke bli brukt i studiet.

Tilbakemelding

Dersom du vil delta på intervjuet så gi meg tilbakemelding på e-post elisabeth.jomisko@gmail.com, så kontakter jeg deg. Har du spørsmål til studiet så ring meg på telefon 94277752, eller send meg en e-post. Intervjuene vil bli gjort før og umiddelbart etter påske.

Med vennlig hilsen Elisabeth Jomisko, Vadsø