

Hvor skal vegen gå?

*Ny E6-trasé gjennom Sør-Fron kommune:
En analyse av organisering og prosess mot
det endelige planresultatet*

Mari Diesen Øvre



Masteroppgave i statsvitenskap,
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012

Hvor skal vegen gå?

*Ny E6-trasé gjennom Sør-Fron kommune:
En analyse av organisering og prosess mot
det endelige planresultatet*

Mari Diesen Øvre

© Mari Diesen Øvre

2012

Hvor skal vegen gå?

Mari Diesen Øvre

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om de politiske og administrative sidene ved vegplanlegging, og har en empirisk tilnærming til temaet. Veg er et politisk anerkjent satsningsområde, og det er flere store vegplanleggingsprosjekter på gang i Norge. I utbyggingen av nasjonale vegstrekninger, det vil si riksveger og Europaveger, utarbeides planene av Statens vegvesen, men plandokumentene må vedtas i kommunestyret i hver enkelt kommune. Dette skjæringspunktet mellom det statlige og det lokale forvaltningsnivået definerer rammen for studiens spillerom.

Studien er en casestudie, og tar for seg sentrale hendelser fra planprosessens siste faser i Sør-Fron kommune. I 2011 ble siste del av reguleringsplanen for ny E6 vedtatt i kommunestyret, og planfasen er nå forbi. Oppgaven tar sikte på å forklare sentrale trekk og hendelser mot det endelige planresultatet, og problemstillingen er: *Hva er sentrale kjennetegn ved prosess og organisering på vegen mot planresultatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter, og hvordan påvirker de nevnte aspektene det endelige planproduktet i Sør-Fron kommune?*

Studien forsøker å vise sentrale elementer fra de tre første fasene i Howlett m. fl. sin policysirkel; agendasettingsfasen, policyformuleringsfasen og avgjørelsesfasen. Først blir det vist hvordan utbygging av E6 gjennom Gudbrandsdalen ble satt på agendaen, og dette forklares ved hjelp av Kingdons agendasettingsteori. Videre forsøker studien å gå bredt ut og peke på sentrale administrative kjennetegn ved Statens vegvesen, for å belyse regler og rutiner som preger møtet mellom vegetaten og det lokale publikumet i policyformuleringsfasen. All kontakt er regulert gjennom Plan- og bygningsloven, og ved hjelp av instrumentell teori forklares det på hvilken måte regelstyringen er med og påvirker det endelige planresultatet. Deretter konsentreres fokuset og studien belyser uenigheten mellom Statens vegvesen og Sør-Fron kommune på strekningen Augla – Strand, i det som kan defineres som avgjørelsesfasen. Institusjonell teori benyttes for å forklare trekkene som førte til det endelige planresultatet på strekningen, for det viser seg at Statens vegvesen er tilbøyelig til å gjøre skjønnsbaserte vurderinger lokalt. Det skjønnsbaserte viser seg å være sentralt og viktig i E6 forum også; forumet er et informasjonsorgan der deltakerne er Statens vegvesen, politikere fra de ulike kommunene som til en hver tid er berørt og involvert i planlegging av E6 på strekningen Biri-

Otta, representanter fra brukerorganisasjoner, regionale næringsforeninger og Oppland fylkeskommune.

Endelig spisses fokuset ytterligere, og studien tar for seg utvalgte interessers deltakelse og grad av påvirkning underveis i planarbeidet i Sør-Fron kommune. Det viser seg at interesser og verdier med en institusjonalisert posisjon og sterke bånd til flere forvaltningsnivåer har gode muligheter for å påvirke det endelige planproduktet. Samtidig viser oppgaven at det kreves en korrekt oppfattelse av den regelstyrte planprosessen for å drive vellykket påvirkning underveis.

Forord

Først og fremst vil jeg benytte anledningen til å takke min veileder ved UIO. Per Kristen Mydske har vært en svært god og inspirerende veileder fra start til slutt. I takt med hans konstruktive, nyttige og lærerike kommentarer har jeg vokst faglig, og jeg har alltid blitt møtt med godt humør. Jeg vil også takke mine kontaktpersoner i Statens vegvesen Region øst, som har gitt meg fritt spillerom, og samtidig vært positive, hjelpelige og imøtekommende. Uten mine informanter ville ikke denne studien vært en realitet, så takk til alle vegentusiaster som mer enn gjerne har stilt opp for å dele sine erfaringer fra planprosessen.

Studievenner over et spenn på 6 år har gledet og inspirert meg. Jeg vil takke Trond Ivar og Hanna for gjennomlesing og konstruktive tilbakemeldinger nå i innspurten, rett skal tross alt være rett. Takk til Jostein Askim og Jon Hovi for faglig prat. Ragna har hatt umåtelig tro på meg under hele prosessen, og fått meg til å tenke i riktig retning. Guro, du er min beste og klokeste venn, og den eneste som har forstått hvor vekselvis frustrerende og artig det er å skrive masteroppgave. Nå er vi begge i mål!

Hanna, Ida, Johanne, Mor og Far; dere er best. Takk for at dere til stadighet minner meg på at det finnes viktigere ting her i livet enn masteroppgaven, jeg gleder meg til å komme tilbake til den virkelige verden. Det gjelder alle vennene mine utenfor Blindern også: jeg er ferdig! Dette har vært en vanvittig lærerik og utfordrende prosess, nå er jeg klar for neste steg!

Alle feil, unøyaktigheter og mistolkinger i oppgaven er jeg selv ansvarlig for.

Antall ord: 31 737

Oslo, mai 2012
Mari Diesen Øvre

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Vegen mot det endelige planresultatet – innledning og problemstilling | 1 |
| 1.1 | Introduksjon til temaet..... | 1 |
| 1.2 | Formål, avgrensning av problemstilling og oppgavens begrensninger | 2 |
| 1.2.1 | Studiens formål | 2 |
| 1.2.2 | Avgrensning av problemstilling | 2 |
| 1.2.3 | Oppgavens begrensninger | 4 |
| 1.3 | Tidligere forskning på vegplanlegging..... | 5 |
| 1.4 | Hvorfor er vegplanlegging interessant i et statsvitenskapelig perspektiv?..... | 5 |
| 1.4.1 | Casestudiens læringseffekt og overføringsverdi: statlig vegplanlegging skjer også i andre lokalsamfunn..... | 6 |
| 1.4.2 | Ulike vegkategorier – ulike forvaltningsnivåers ansvar..... | 7 |
| 1.5 | Datagrunnlag og oppgavens oppbygging | 8 |
| 2 | Teoretiske perspektiver..... | 10 |
| 2.1 | Modeller av det politiske system -en strukturerende og lokaliserende teori | 11 |
| 2.2 | Uten initiativ, ingen vegutbygging: hvor kommer initiativet fra? Agendasetting – fra lokal idé til nasjonalt behov | 12 |
| 2.2.1 | Kingdon om agendasetting..... | 13 |
| 2.2.2 | Hvilket nivå kommer initiativet fra? –Top-down og Bottom-up i overført betydning..... | 14 |
| 2.3 | Handlingsrommets rammer og begrensninger: Hvordan har det formelle og det legale systemet innvirkning på det endelige planresultatet? – Instrumentell teori..... | 15 |
| 2.3.1 | Offentlige organisasjoners funksjonalitet – basert på målspesifisering, formalisering og sektortenkning..... | 15 |
| 2.3.2 | Hva kjennetegner det rasjonelle byråkratiet? - Rasjonalitet og vår Weberianske arv | 16 |
| 2.3.3 | Ulike politiske og administrative nivåer - et uttrykk for Webers arbeidsdeling og lokalt selvstyre..... | 18 |
| 2.4 | Er det rom for skjønn? | 19 |
| 2.4.1 | Institusjonell teori..... | 19 |
| 2.5 | Interesser..... | 22 |
| 2.6 | Hvordan skal de teoretiske perspektivene benyttes videre i oppgaven? | 23 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3 | Forskningsdesign, metode, gjennomføring | 25 |
| 3.1 | Avgrensninger og spesifiseringer | 25 |
| 3.2 | Forskningsdesign | 26 |
| 3.2.1 | Om casestudien som forskningsdesign | 26 |
| 3.2.2 | Det valgte forskningsdesignets fordeler og ulemper | 27 |
| 3.3 | Metoder og gjennomføring | 27 |
| 3.3.1 | Datainnsamling..... | 28 |
| 3.3.2 | Utvalgsmetode..... | 30 |
| 3.3.3 | Intervjuenes gang | 31 |
| 3.3.4 | Min egen bruk av datamaterialet | 32 |
| 3.4 | Validitet og reliabilitet..... | 33 |
| 3.4.1 | Utfordringer knyttet til validitet | 33 |
| 3.4.2 | Utfordringer knyttet til reliabilitet..... | 34 |
| 4 | Vegplanlegging i Sør-Fron kommune: den spesialiserte staten møter det komplekse lokalsamfunnet..... | 36 |
| 4.1 | Det politiske systemet – hvordan kan caset plasseres?..... | 38 |
| 4.2 | Agendasetting i nyere tid – en felles plan og et felles mål | 39 |
| 4.2.1 | E6 forum – en møteplass for informasjon og strategi | 39 |
| 4.2.2 | Ordføreraksjonen «Ny E6 nå!» | 41 |
| 4.2.3 | Fylkeskommunens strategiske ansvar - distriktets høringsinstans til NTP | 44 |
| 4.2.4 | Hva betyr dette? Oppsummering om de tre typene agendasettere | 45 |
| 4.3 | Det formelle handlingsrommets rammer: slik påvirker det formelle systemet det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune | 47 |
| 4.3.1 | Hvordan preget vegplanleggingens formelle sider planresultatet i Sør-Fron kommune? | 48 |
| 4.3.2 | Offentlige organisasjoners funksjonalitet – målspesifisering, formalisering og sektorisering setter sine spor på Statens vegvesens forslag til planprodukt..... | 51 |
| 4.3.3 | Statens vegvesen - hvordan påvirker den rasjonelle og byråkratiske tankegangen det endelige planresultatet? | 52 |
| 4.3.4 | Det lokale forvaltningsnivåets legitime maktposisjon | 53 |
| 4.3.5 | Oppsummering: hvordan preger det formelle systemet det endelige planresultatet?..... | 54 |
| 4.4 | Er det rom for skjønn i en prosess preget av regelstyrte aktører? | 55 |
| 4.4.1 | Faktiske hendelser: justeringer og endringer | 55 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.4.2 | Skjønnsbaserte beslutninger | 59 |
| 4.4.3 | Det formelle og det skjønnsbaserte, hvordan er situasjonen og forholdet mellom de to komponentene?..... | 63 |
| 4.5 | Interesser – ivaretatt, prioritert eller glemt? Organer og kanaler. | 64 |
| 4.5.1 | Hvem har deltatt til hvilke tidspunkt i planleggingsprosessen? – oversikt over utvalgte interesser og når de har deltatt..... | 65 |
| 4.5.2 | Hvilken betydning har de ulike interessenes forståelse av saken og plassering i selve prosessen? | 72 |
| 4.6 | Hva sier dette oss om planprosessen i Sør-Fron kommune? En oppsummering..... | 75 |
| 5 | Funn, videre forskning, avslutning | 77 |
| 5.1 | Problemstilling og hovedfunn - Hva bestemmer vegens trasévalg og utforming?.... | 77 |
| 5.2 | Teoretiske implikasjoner | 80 |
| 5.3 | Vegen videre..... | 83 |
| | Litteraturliste | 85 |
| | Vedlegg 1. Tidslinje over viktige hendelser i planprosessen i Sør-Fron kommune..... | 93 |
| | Vedlegg 2. Oversikt over informanter og intervju | 94 |
| | Vedlegg 3. Kart over strekningen Augla – Strand | 96 |
| | Vedlegg 4. Intervjuguide – eksempel på spørsmål..... | 97 |
| | Tabeller og figurer | |
| | Tabell 1.1: Fordeling av kommunal veg, fylkesveg og riksveg i Norge i 2003 og 2008..... | 8 |
| | Figur 2.1 David Eastons modell av det politiske system | 12 |
| | Tabell 4.1 Klassifisering av agendasettere | 46 |
| | Figur 4.1 Statens vegvesens figur som plasserer ulike plandokumenter og publikums mulighet til påvirkning | 49 |

Forkortelser

PBL: Plan- og bygningsloven

NTP: Nasjonal transportplan

MD: Miljøverndepartementet

TØI: Transportøkonomisk institutt

NIBR: Norsk Institutt for by- og regionforskning

NSD: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

KS2: Ekstern kvalitetssikring

YM-plan: Plan for ytre miljø

NOx: Nitrogendioksid

1 Veggen mot det endelige planresultatet

– innledning og problemstilling

1.1 Introduksjon til temaet

Veg er viktig i Norge. Statsbudsjettet for 2012 foreslår å benytte 16,3 milliarder kroner på vegformål, og relativt sett er det en økning på 7,8 % fra budsjettåret 2011 (Prop. 1 S (2011-2012), 2011). Dette viser at regjeringen er villig til å investere i vegutbygginger over det ganske land, og det er flere store, nasjonale vegutbyggingsprosjekter under planlegging i vegregionene. Både vegplanleggingen og – utbyggingen påvirker og påvirkes av de lokale aktørene som er bosatt i det berørte området, men også eksterne aktører som benytter seg av vegen har mulighet til å være med og prege prosessen mot det endelige planresultatet. Lovverket regulerer aktiviteten gjennom både plan- og bygningsloven (PBL), og ved å sette rammer for statens krav til planlegging og utforming av nye vegstrekninger. Selv i planleggingen av nasjonale vegstrekninger er flere av plandokumentene kommunale, og dermed er det de folkevalgte i den aktuelle kommunen som må vurdere blant annet trasévalg. Samtidig mener både lokale og nasjonale politikere at vegplanlegging tar for lang tid, og at det må skje endringer i arbeidet med planleggingen.

Som allerede nevnt er reguleringsplanene i nasjonale vegplanleggingsprosjekter kommunale, og dette betyr at kommunepolitikerne har stor innflytelse og påvirkningskraft når det gjelder vegens plassering og prosessens fremdrift. Vegplanlegging i Distrikts-Norge er en debatt preget av ulike aktørers interesser og verdier, og dette gjenspeiler seg ofte i både medievinling og politisk behandling. Tilnærmingen er ikke ny, men det er liten vitenskapelig kjennskap til de prosessene som finner sted underveis i planleggingsfasen, og som dermed fører frem til det endelige planresultatet. Det er også lite kjent kunnskap om hvordan de involverte aktørenes indre organisering reflekteres i det endelige produktet. I takt med den økte bevilgningen til vegprosjekter på statsbudsjettet vil det komme flere

vegutbyggingsprosjekter. Dermed trengs det mer kunnskap om de politiske og organisatoriske sidene som påvirker det endelige planresultatet.

1.2 Formål, avgrensning av problemstilling og oppgavens begrensninger

1.2.1 Studiens formål

Det er et tydelig behov for mer kunnskap om prosessene som fører frem til det endelige planresultatet i vegsektoren, det vil si kunnskap om det som bestemmer *hvor vegen skal gå* og *vegens utforming*. Det er viktig å belyse og forklare sentrale initiativ og hendelser underveis i planprosessen av to årsaker. For det første vil studien føre til økt kunnskap om hva som påvirker det endelige planresultatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter. Sør-Fron kommune danner i så måte et interessant case av flere grunner. Høsten 2011 ble den siste reguleringsplanen for ny E6 gjennom kommunen vedtatt av kommunestyret, og den politiske behandlingen av planutkastene er dermed ferdigbehandlet i kommunen. Til tross for at planprosessen i relativt stor grad har vært preget av konsensus, har det vært noen uenigheter mellom de ulike forvaltningsnivåene. Dette vil danne et interessant utgangspunkt for min undersøkelse. Samtidig er Sør-Fron den andre av totalt fem kommuner på strekningen Lillehammer – Otta som har vedtatt reguleringsplaner for så godt som hele kommunen, og dermed kan denne studien føre til interessante funn som kan belyse problemstillinger som geografisk nærliggende kommuner i samme situasjon kan lære av. Det andre formålet med studien er å bidra til å tette kunnskapshull. En kartlegging av involverte interesser og en tilhørende økt forståelse for de politiske prosessene som ligger til grunn for det endelige planresultatet vil bidra til økt kunnskap på saksfeltet, og samtidig kan kanskje min studie gjøre planleggingsarbeidet i store prosjekter mer effektive og saksrettede i andre kommuner, og kanskje også i andre distrikter.

1.2.2 Avgrensning av problemstilling

Denne masteroppgaven er en studie av hvordan nasjonale planleggingsprosjekter med lokal, politisk behandling fortøner seg, og hvordan nasjonale og lokale interesser opptrer i

handlingsrommet for å forsøke å påvirke det endelige planresultatet. Planene er kommunale, men utarbeides av et statlig organ; Statens vegvesen. Dermed er det snakk om både et nasjonalt og et lokalt forvaltningsnivå, og dette vil prege studiens fokus. Med dette som utgangspunkt har jeg formulert en todelt problemstilling, som danner grunnlaget for den videre prosessen i arbeidet med masteroppgaven:

Hva er sentrale kjennetegn ved prosess og organisering på vegen mot planresultatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter, og hvordan påvirker de nevnte aspektene det endelige planproduktet i Sør-Fron kommune?

God infrastruktur er viktig, og som vist innledningsvis er det per i dag politisk vilje til å satse på vegplanlegging og – utbygging i Norge. Nasjonal transportplan (NTP) 2010-2019 viser at det er planer om utbedringer og utbygginger over store deler av landet (St.meld. nr. 16, 2008-2009). Forslaget til NTP i perioden 2014-2023 argumenterer også for økte bevilgninger til veg i neste planperiode, med utgangspunkt i ulike forventede utfordringer knyttet til norsk infrastruktur (Avinor m.fl., 2012).

I nasjonale vegprosjekter er det Statens vegvesen som er ansvarlig for utarbeidelse av de ulike planene som ligger til grunn for den politiske behandlingen. Ved å ta utgangspunkt i det formelle handlingsrommets begrensninger vil jeg gjøre en gjennomgang av viktige hendelser som har påvirket det endelige planresultatets utfall, og forklare hvordan de ulike involverte aktørene har benyttet seg av kanaler og organer for å drive politisk påvirkning mot det endelige planproduktet. På denne måten vil jeg kommentere aspekter som er preget av de formelle, legale rammene, og hvilke hensyn som kan forklares ut fra skjønnsbaserte prioriteringer. Dette er viktig for å kunne si noe om hvor formalisert og regelstyrt planleggingsprosessen mot det endelige resultatet er, og samtidig for å kunne kommentere de ulike interessenes muligheter til å påvirke saksbehandlingen. For å kunne forklare samspillet mellom ulike interesser og planmyndighetene har jeg laget en kategorisering av relevante interesser, og jeg har konsentrert meg om noen hovedkategorier; *nasjonale interesser, lokale interesser, miljø, landbruk og næring.*

1.2.3 Oppgavens begrensninger

Min studie begrenses både i rom og tid. Prosjektet *E6 Biri – Otta* involverer sju kommuner direkte, men vil også ha indirekte betydning på omkringliggende kommuner. For å kartlegge, beskrive og analysere planleggingsprosessen på en grundig og oversiktlig måte, men også av kapasitetshensyn, har jeg valgt å konsentrere meg om én av de involverte kommunene; Sør-Fron. Jeg har også gjort et utvalg av parseller internt i kommunen, og ser spesielt nøye på strekningen Augla – Strand i delkapittel 4.4. utfordringer knyttet til trasévalget forbi Harpefoss oppvekstsenter vil også bli nevnt i delkapittel 4.5. Når det gjelder tidsdimensjonen bør det nevnes at de første planutredningene for ny E6 gjennom kommunen ble foretatt så tidlig som i 1969. I min studie har jeg satt tidsrammen til å dreie seg om planprosessens siste 10 år (fra kommunedelplanen ble stadfestet i Miljøverndepartementet (MD) i 2002). Som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven blir planene mer detaljerte og spesifikke jo nærmere man kommer planarbeidets slutt, og derfor vil det også være mest hensiktsmessig for min studie å fokusere på prosessens avsluttende fase, selv om sentrale føringer og store linjer ble lagt for over 40 år siden. I Statens vegvesens omtale av planarbeidet nevnes ofte ekspropriasjon av eiendommer samtidig med utarbeidelse av plandokumenter. Jeg ser ekspropriasjon som en del av det endelige planproduktet, og siden min oppgave dreier seg om planarbeidet vil grunnerverv bare bli sporadisk nevnt for å plassere planleggingsfasen og iverksettingsfasen i forhold til hverandre.

Når det gjelder valg av teoretiske perspektiver er de gjort i forhold til de viktigste funnene. Underveis i datainnsamlingen har jeg tilegnet meg mye kunnskap og fått kjennskap til ulike hendelser som kan ha påvirket planresultatet, og jeg har valgt å konsentrere meg om agendasettingen, hvilke formelle aspekter som påvirker Statens vegvesen i planarbeidet, hvilke hensyn som er basert på skjønn hos de rasjonelle aktørene, hvordan ulike interesser manifesterer sin tilstedeværelse i planprosessen og hvordan dette kan forklare hvorfor interessene lyktes i ulik grad med sin påvirkning. Med bakgrunn i dette er agendasettingsteori, instrumentell teori, institusjonell teori, governanceteori og interesseteori viktige perspektiver som benyttes for å forklare de empiriske funnene. Det er også knyttet begrensninger til valg av case, men dette vil bli grundig gjennomgått og diskutert i metodekapitlet.

1.3 Tidligere forskning på vegplanlegging

Mye av forskningen som allerede eksisterer på vegplanlegging foregår innenfor mer teknisk rettede fag, som ingeniørfag og arealplanlegging. Det er derimot forsket lite på hvordan det formelle handlingsrommet legger begrensninger og regulerer det endelige planresultatet, hvordan lokale aktører deltar i prosessen, både for å sette utbygging på den nasjonale agendaen og for å hevde nærmiljøets ulike interesser som blir berørt av den planlagte vegutbyggingen.

Forskningsmiljøet på TØI (Transportøkonomisk Institutt), og kanskje særlig Claus Hedegaard Sørensen og Michael Wøhlk Jæger Sørensen og deres nærmeste kolleger, har gjort casebaserte studier på trafikk i nærmiljøet. Ellers foregår det forskning på planprosesser ved NIBR (Norsk Institutt for by- og regionforskning), der rapportene om «Riksvegen i nærmiljøet» kom ut rundt 1980 (Bysveen og Lerstang, 1979; Bysveen m.fl., 1981). Sverre Knutsen og Knut Boge ga i 2005 ut boken «Norsk vegpolitikk etter 1960 – Stykkevis og delt?», som markerte avslutningen på et fireårig forskningsprosjekt om norsk vegpolitikk ved BI, på oppdrag fra Statens vegvesen (Knutsen og Boge, 2005). I 2011 ble boken «Forretning eller fordeling» som omhandler reform av offentlige nettverkstjenester gitt ut av Dag Harald Claes og Per Kristen Mydske ved Institutt for statsvitenskap ved UIO (Claes og Mydske, 2011). Denne oppgaven er den første ved UIO som bruker casestudien som utgangspunkt for å forske på organisering og prosess på vegen mot det endelige planresultatet i vegplanleggingsprosjekter.

1.4 Hvorfor er vegplanlegging interessant i et statsvitenskapelig perspektiv?

Det er flere årsaker til at vegplanlegging er interessant også i et statsvitenskapelig perspektiv, og her vil jeg gi en gjennomgang av de mest sentrale argumentene for min oppgavetematikkets viktighet i den statsvitenskapelige fagtradisjonen.

1.4.1 Casestudiens læringseffekt og overføringsverdi: statlig vegplanlegging skjer også i andre lokalsamfunn

I følge Statistisk sentralbyrå hadde Sør-Fron kommune 3212 innbyggere pr. 1. januar 2011. Et tiår tidligere var det 3337 innbyggere i kommunen, så det vil si at kommunen opplever en negativ demografisk trend og «mistet» 125 innbyggere fra 2001 til 2011 (Statistisk sentralbyrå, 2011). Sør-Fron er en kommune som ligger i Gudbrandsdalen, ca. 70 km nord for Lillehammer. Kommuneplanen fra 2003 viser at landbruk og turisme er de viktigste næringsveiene i kommunen (Sør-Fron kommune, 2003). Som jeg kommer tilbake til senere i oppgaven går dagens E6 tvers gjennom to handelssentra i kommunen. En konsekvens av den nye traséens vegtekniske standard er at utbyggingen vil beslaglegge et betydelig landbruksareal, men samtidig fjerne gjennomfartstrafikken fra kommunens sentrumskjerner. Det er også forespeilet at den planlagte utbyggingen vil bidra til 650-800 nye arbeidsplasser i Midt-Gudbrandsdalen i anleggsperioden (Almehagen, 2011). Med andre ord betyr det at den planlagte utbyggingen kommer til å påvirke lokalsamfunnet i Sør-Fron og nabokommunene både underveis og etter ferdigstillingen av ny E6, og det er naturlig å anta at endringen kan oppfattes både positivt og negativt. Selv om jeg ikke får mulighet til å måle den nye vegens faktiske betydning er det viktig å påpeke at en ny trasé og vegens utforming er forventet å ha betydning for den visuelle oppfattelsen av bygda og delvis også næringsgrunnlaget for sør-frøningene. Sett fra et statsvitenskapelig perspektiv er dette interessant, for det trengs økt kunnskap om hva som preger arbeidet mot et endelig planresultat som angår en hel region i all overskuelig fremtid og hvilke interesser som får gjennomslag lokalt. Det trengs en kartlegging av hvilke handlinger som kan spores tilbake til aktørenes organisatoriske særtrekk, og hvilke utfall som er situasjonspreget og skjønnsmessige. Ved å studere nettopp sentrale aspekter fra planleggingsfasen kan vi få økt innsikt om vegen mot det endelige planresultatet, og dermed også økt kunnskap om hvilke organer og kanaler som prioriteres og hvilke hensyn som tas før det endelige planproduktet blir vedtatt. Selv om mine funn ikke vil være generaliserbare med utgangspunkt i den deterministiske forståelsen av begrepet, kan det allikevel tenkes at trekk fra min studie kan overføres til andre kommuner i Utkant-Norge.

1.4.2 Ulike vegkategorier – ulike forvaltningsnivåers ansvar

I Norge er det tre ulike vegkategorier, og for å ha klar oversikt over ansvarsforholdene vil jeg gi en kort gjennomgang av forskjellen på *nasjonale veget/riksveger, fylkeskommunale veget og kommunale veget*.

Nasjonale veget, eller riksveget som de også kalles, er veget som binder de ulike delene av Norge sammen og som kobler landet opp mot resten av Europa (Statens vegvesen, 2009a). E6 er et typisk eksempel på en nasjonal veg. Ansvaret for Europavegene ligger hos Statens vegvesen, og det vil si at når det trengs en oppgradering eller vedlikeholdsarbeid av Europaveget er det en statlig oppgave å finansiere, administrere og gjennomføre en utbedring av veget. E6 gjennom Gudbrandsdalen blir også regnet som Norges hovedforbindelse mellom nord og sør, og er dermed en viktig strekning for både turist- og eksportnæringen i flere landsdeler (Statens vegvesen, 2011a).

Videre er det kategorien fylkeskommunal veg som kjennetegnes som strekninger med en viktig, regional funksjon, og som det ligger i navnet er de fylkeskommunale vegene fylkeskommunens ansvar. Det vil si at det er fylkeskommunenes jobb å sørge for utbygging, drift og vedlikehold av denne vegkategorien, og styringen skjer i samsvar med fylkeskommunens strategiske føringer (Langsethagen, 2010). Selv om det er fylkeskommunen som har ansvaret for fylkesvegene, så utføres selve utbedringsarbeidet av Statens vegvesen på bestilling fra fylkeskommunen (Langsethagen, 2010). Dagens eksisterende E6-trasé gjennom Sør-Fron kommer til å bli fylkeskommunal etter utbygging av ny E6-trasé.

Ansvaret for de kommunale vegene ligger hos kommunen. I Sør-Fron kommune benytter de seg i stor grad av lokale entreprenører til å utføre arbeidet, men kommunen er det forvaltningsnivået som holdes ansvarlig for vedlikehold og lignende (Sør-Fron kommune, 2010c). Ingen kommunale veget vil kobles inn på den nye E6-traséen gjennom Sør-Fron kommune, men det vil komme enkelte endringer lokalt for å tilpasse dagens eksisterende veget til den nye traséen.

Lie og Mydske (2011) viser til tallene i tabellen under:

Tabell 1.1: Fordeling av kommunal veg, fylkesveg og riksveg i Norge i 2003 og 2008.

| | Kommunal veg | Fylkesveg | Riksveg |
|------|--------------|-----------|-----------|
| 2003 | 37 746 km | 27 041 km | 27 132 km |
| 2008 | 38 515 km | 33 926 km | 27 463 km |

(Lie og Mydske, 2011: 178).

Tallene i tabellen viser at det er økning i antall kilometer veg i alle de tre offentlige vegkategoriene vi har i Norge¹. Det betyr at vegsektoren er et felt i vekst i Norge, samtidig som veg ofte bygges ut gjennom bosatte områder. Dette betyr at lokalsamfunn fordelt over hele landet vil oppleve vegutbyggingsprosjekter i sitt nærmiljø i fremtiden.

I Sør-Fron kommune er det 61,96 km kommunal veg og 57,9 km fylkeskommunal veg (Sør-Fron kommune, 2010c). I tillegg strekker E6 seg gjennom dalbunnen i kommunen. Det eksisterer også private veger i kommunen, og enkelte av dem vil behøve en tilpasning for å gi plass til den nye Europavegen gjennom kommunen. På grunn av de mindre vegenes begrensede betydning for samfunnet som helhet og av plasshensyn vil ikke de private vegene bli behandlet særskilt i denne oppgaven. Det som derimot er sentralt i denne oppgaven er nettopp ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene, og hvordan de ulike aktørene er deltakende i planleggingsprosessen av en ny, nasjonal vegtrasé gjennom Sør-Fron kommune.

1.5 Datagrunnlag og oppgavens oppbygging

Opgaven er basert både på allerede eksisterende data og mitt eget innsamlede datamateriale. Den delen av datamaterialet som er basert på allerede eksisterende data dreier seg i stor grad om plandokumenter og offentlige sakspapirer. Dataene jeg selv har samlet inn er basert på intervjuer med nøkkelinformanter. Det sistnevnte materialet vil bli slettet ved undersøkelsens slutt, i tråd med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) krav til personvern.

¹ Fra 01.01.10 ble store deler av riksvegnettet (17 200 km) overført til fylkene, og er i dag definert som fylkesveg (Samferdselsdepartementet, 2009). Denne endringen vises ikke i tabellen over.

Min oppgave har fem kapitler. I første kapittel har jeg presentert oppgavens formål. Jeg har også redegjort for oppgavens begrensninger, og begrunnet dette. I 1.3 har jeg vist til tidligere forskning. I 1.4 har jeg forsøkt å argumentere for hvorfor dette temaet er interessant i et statsvitenskapelig perspektiv. I neste kapittel vil jeg presentere de teoretiske perspektivene jeg benytter for å forklare det endelige planproduktet i Sør-Fron kommune. Jeg presenterer Howlett m.fl. og Eastons modeller av det politiske system, for å kunne plassere min egen oppgaves empiri inn i det politiske systemets struktur og prosess. I 2.2 redegjør jeg for Kingdons agendasettingsteori, som kan forklare ulike deltakeres innsats for å sette nasjonalt fokus på deres egen lokalveg. I 2.3 redegjør jeg for instrumentelle trekk som kjennetegner rasjonelle organisasjoner. I 2.4 viser jeg til institusjonell teori og governanceteori, som kan forklare trekk som ikke nødvendigvis forbindes med den instrumentelle organisasjonen. I 2.5 viser jeg kort hvordan interessebegrepet kan manifestere seg hos en rasjonell aktør. I neste kapittel, det vil si kapittel 3, gjør jeg en detaljert gjennomgang av metodologiske grep; først viser jeg hvilke avgrensninger og spesifiseringer jeg har gjort, deretter problematiserer jeg forskningsdesignet før jeg viser en gjennomgang av benyttede metoder og undersøkelsens gang. Endelig vurderer jeg oppgavens validitet og reliabilitet. I kapittel 4 benytter jeg de teoretiske perspektivene til å analysere mine empiriske funn. I 4.1 plasserer jeg oppgavens empiri inn i Howlett m.fl. og Easton systemer av det politiske system. I 4.2 viser jeg hvordan ulike aktørers innsats kan plasseres i lys av Kingdons agendasettingsteori. I 4.3 gjør jeg en gjennomgang av Statens vegvesens handlinger i planprosessen, som reguleres av PBL og styres av teknisk og økonomisk rasjonalitet. Jeg viser også at kommunen er en legitim planinstans gjennom sin rolle som beslutningstaker, selv i nasjonale prosjekter. I 4.4 viser jeg at ikke alle utfall av prosessen kan forklares av den instrumentelle forståelsen, og at det blir gjort skjønnsmessige vurderinger. I dette delkapitlet viser jeg også at ikke-lovfestede samarbeidsformer kan påvirke det endelige planresultatet. I 4.5 blir det gjort en gjennomgang av statlige og kommunale interesser, før jeg diskuterer deres ulike deltakelse og implikasjonene som følger av deres oppfattelse av planprosessen. I kapittel 5 oppsummeres oppgavens hovedfunn, før jeg forsøker å kommentere hva situasjonen i Sør-Fron kan si oss om det totale bildet. Deretter peker jeg på teoretiske implikasjoner, før jeg kommer med forslag til videre studier og forskning.

2 Teoretiske perspektiver

«Politikk er en virksomhet knyttet til beslutninger. Det er påvirkning av – eller forsøk på å påvirke – de beslutningene som treffes» (Østerud, 2002: 31). Beslutningene som treffes politisk er knyttet til fordeling av samfunnsverdier og – goder, og for de involverte vil det være en kamp knyttet til ulike interesser. Med denne definisjonen som knytter sammen politikk og samfunnsverdier i bakhodet kan man spørre: hvordan kan sentrale trekk ved organiseringen og prosessen i det administrative og politiske systemet forklare det endelige planresultatet for ny E6 gjennom Sør-Fron kommune? Hva skjedde underveis i planleggingsfasen som har hatt betydning for den endelige planbeslutningen? Kontakten mellom de ulike aktørene har i stor grad vært preget av konsensus, men på et felt har det vært uenigheter mellom Statens vegvesen og interesser som er representert i caset, og det er når det gjelder trasévalg. Hvordan kan hendelsene som har ført til det endelige planresultatet forklares og forstås ut fra et statsvitenskapelig ståsted? For å analysere de faktiske uenighetene og deretter kunne kommentere hvilke interesser som har de mest utviklede og organiserte organene og kanalene, trengs teoretiske perspektiver som kan fungere som et rammeverk for å få bedre kjennskap til og forståelse for hvordan ulike interessers muligheter er for å bli hørt i vegplanleggingsprosjekter. Formålet med teorikapitlet er å redegjøre for sentrale teorier som vil gjøre det mulig å analysere oppgavens problemstilling: *Hva er sentrale kjennetegn ved prosess og organisering på vegen mot planresultatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter, og hvordan påvirker de nevnte aspektene det endelige planproduktet i Sør-Fron kommune?*

Det finnes ulike måter og tilnærminger for å forsøke å forstå og tolke det politiske systemet, men jeg har valgt å støtte meg på teorien om policysirkler som kan ses som en videreutvikling av David Eastons modell av det politiske system. Jeg vil dermed starte teorigjennomgangen med å redegjøre for to typer modeller som er laget for å forstå det politiske system, for å kunne understreke at oppgavens empiri foregår på inputsiden av prosessen. For det andre kommer jeg til å gjengi viktige prinsipper knyttet til agendasetting, for uten målrettet arbeid for ny veg ville det mest sannsynligvis ikke blitt noe endelig planresultat. For det tredje vil jeg vise hvordan den instrumentelle organisasjonsteorien ser på offentlige organisasjoner som redskaper, der hverdagen er preget blant annet av arbeidsdeling, og formålsrasjonaliteten står sterkt. Sektorforståelsen i det offentlige vil også bli løftet frem som et viktig holdepunkt for å forklare planarbeidets endelige resultat. For det fjerde vil det bli redegjort for hovedtrekk i

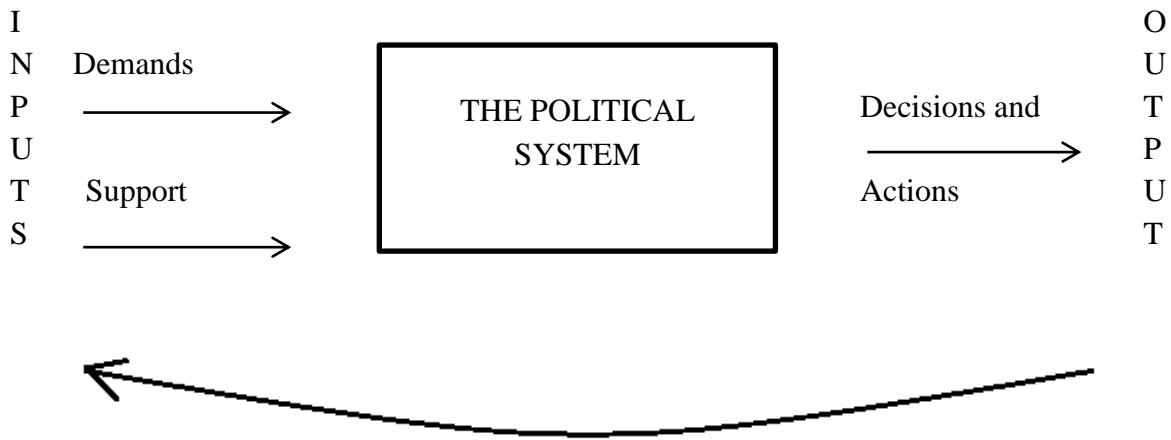
den institusjonelle teorien, da det er forventet at skjønn og logikken om det passende kan forklare utfall der det strukturell-instrumentelle perspektivet ikke strekker til. For det femte vil jeg gjøre rede for interessebegrepet knyttet til fordeling av samfunnsgoder. Alle de teoretiske perspektivene vil bli benyttet i kapittel 4 for å forklare sentrale elementer i planleggingen av ny E6 gjennom Sør-Fron kommune. Avslutningsvis vil jeg konkludere og kommentere de teoretiske perspektivene.

2.1 Modeller av det politiske system -en strukturerende og lokalisierende teori

I følge Howlett m.fl. (2009) har en policysirkel fem ulike nivåer; i) agendasetting (agenda-setting), ii) policyformulering (policy formulation), iii) avgjørelsesfasen (decision making), iv) implementering (policy implementation) og v) policyevaluering (policy evaluation) (Howlett m.fl., 2009: 12-13). I min oppgave vil jeg benytte denne nivåmessige inndelingen for å identifisere de ulike fasene av prosessen frem mot ny E6 gjennom Sør-Fron kommune, og det er de tre første fasene som vil bli undersøkt. Fase fire og fem, det vil si implementeringsfasen og evalueringsfasen stilles i skyggen på grunn av det empiriske materialets dagsaktuelle karakter. Implementeringsfasen vil bli nevnt (det er der saken ligger i dag), mens den siste fasen, evalueringsfasen, fortsatt ikke er nådd, og vil derfor ikke bli videre behandlet. De tre første fasene, agendasettingsfasen, policyformuleringsfasen og avgjørelsesfasen, vil derimot bli identifisert underveis i analysen for å skape struktur og klar oversikt over ulike elementer som har påvirket det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune. I alle de tre fasene vil jeg vise hvilken type beslutning det er snakk om, og hvilke aktører og myndighetsnivåer som er deltakende. Howlett m.fl. sin policysirkel kan ses som en videreutvikling av David Eastons (1965) modell av det politiske system. Figur 2.1 viser nettopp Eastons modell av det politiske system.

ENVIROMENT

ENVIROMENT



ENVIROMENT

ENVIROMENT

Figur 2.1 David Eastons modell av det politiske system

(Easton, 1965: 112).

Det er samtidig viktig å merke seg at oppgaven ikke er en studie av hele det politiske systemet, men en studie av aspekter som har vært betydningsfulle for å forklare det endelige planresultatet gjennom Sør-Fron kommune. De ulike fasene fra policysirkelen og Eastons modell vil bli benyttet for å bevisstgjøre hvilken fase eller side av modellen det empiriske materialet befinner seg i.

2.2 Uten initiativ, ingen vegutbygging: hvor kommer initiativet fra? Agendasetting – fra lokal idé til nasjonalt behov

«The *agenda* [...] is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious

attention at any given time» (Kingdon, 2003: 3). Hva mer kan sies om prosessen bak det å sette politisk fokus på et tema? Hvem utpeker Kingdon (2003) som hovedaktører i slike prosesser, og hva kjennetegner konteksten agendasettingen foregår i? Endelig vil jeg også redegjøre for en metode som kan benyttes for å si noe om hvilket nivå initiativet kommer fra.

2.2.1 Kingdon om agendasetting

Kingdon (2003) argumenterer for at aktørene som arbeider aktivt for å få saker satt på agendaen, *policyentreprenørene*, kan deles inn i to kategorier: deltakere på innsiden og deltakere på utsiden av beslutningsapparatet (Kingdon, 2003). Agendasettere som opptre på innsiden av beslutningsapparatet er viktige på grunn av sin legale autoritet og muligheten til å fremme og endre på lovforslag (Kingdon, 2003: 36). Beslutningsapparatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter er stortingspolitikere og statsråder, siden de økonomiske bevilgningene kommer fra det sentrale forvaltningsnivået. Denne legale posisjonen er aktørene tildelt gjennom politiske valg. Samtidig opptre aktørene som befinner seg på innsiden av beslutningsapparatet som det Kingdon (2003) kaller generalister, og gjennom denne posisjonen kan de sette fokus på generelle, og lite teknisk kompliserte saker (Kingdon, 2003: 37). Beslutningstakerne er dermed viktige brikker i spillet om agendasetting, til tross for at de har liten kontroll på alternativene og også liten kjennskap til selve iverksettingen (Kingdon, 2003: 42).

Agendasettere som opptre på utsiden av beslutningsapparatet har andre styrker og svakheter enn deltakerne på innsiden av det sentrale myndighetsnivået. De bedriver lobbyvirksomhet, og gruppen er preget av interessegrupper, forskere, akademikere, konsulenter, media og partier (Kingdon, 2003: 45). Policyentreprenører på utsiden av beslutningsapparatet mangler den lovfestede, formelle statusen som aktørene på innsiden av sentrale myndigheter innehar (Kingdon, 2003: 45). Kingdon (2003) fremhever interessegrupper som den viktigste aktørtypen innenfor denne kategorien agendasettere. Interessegruppene kan ha ulike målsetninger, noen fokuserer på selve agendaen, mens andre retter søkelyset mot representantenes faktiske valg (Kingdon, 2003: 48). Også media kan påvirke hvilke saker som blir satt på agendaen, gjennom sin rolle som kringkastere (Kingdon, 2003: 58).

Å opptre til riktig tidspunkt er viktig for agendasettere. «People in and around government sense a national mood. They are comfortable discussing its content, and believe that they know when the mood shifts» (Kingdon, 2003: 146). Det vil si at det er viktig for policyentreprenørene å spille på lag med det som Kingdon (2003) kaller «the national mood» for å kunne sette inn støtet når de ytre rammene gir rom for det. Såkalte *policyvinduer* opptrer uten en fastsatt og kjent frekvens, men de åpnes av to årsaker: enten på grunn av en endring i den politiske strømmen eller fordi en ny type problem eller utfordring oppstår (Kingdon, 2003: 168).

2.2.2 Hvilket nivå kommer initiativet fra? –Top-down og Bottom-up i overført betydning

I implementeringsforskningen er det to ulike metodologiske tilnærminger innen statsvitenskapen som representerer hvert sitt ytterpunkt; *Top-Down* og *Bottom-Up*. Min studie har ikke et spesielt fokus på implementering, men forsøker å forklare et endelig planresultat. Allikevel vil *tilnæringsmetoden* fra implementeringsforskningen være overførbart til min studie, ved å se på hvilket *nivå* initiativet kommer fra på veien mot det endelige planproduktet. Hva kjennetegner de to tilnærmingene? Hvordan kan de to tilnærmingene overføres til min studie av det endelige resultatet i en vegplanleggingssak?

Top-Down retter fokuset mot politikkområder der initiativet og avgjørelsen har foregått på det sentrale forvaltningsnivået (Sabatier, 1986: 22). Sabatier (1986) hevder at forskeren konsentrerer seg om studien av det som skjer sentralt i forvaltningen, og stiller spørsmål knyttet til forholdet mellom prosedyrer i forbindelse med de ulike fasene man kan finne igjen i en policiesirkel (Sabatier, 1986: 22-23). *Top-Down* «[...] starts from a policy decision and focuses on the extent to which its objectives are attained over time and why» (Sabatier, 1986: 32). *Bottom-Up* er et perspektiv som heller tar for seg det lokale forvaltningsnivået som utgangspunkt for implementeringsstudier (Sabatier, 1986: 22). *Bottom-Up* «[...] starts by identifying the network of actors involved in service delivery in one or more local areas and asks them about their goals, strategies, activities, and contacts» (Sabatier, 1986: 32). Ved å studere implementering med utgangspunkt i to ulike forvaltningsnivåer har forskerne tilegnet seg to ulike innfallsvinkler for å finne svar på sine spørsmål, og jeg kommer til å gjøre det samme metodologiske grepet i min analyse.

2.3 Handlingsrommets rammer og begrensninger: Hvordan har det formelle og det legale systemet innvirkning på det endelige planresultatet? – Instrumentell teori

Det *instrumentelle* synet innenfor organisasjonsteorien ser på organisasjoner som redskaper for å håndtere og løse samfunnsviktige utfordringer og spørsmål (Christensen m.fl., 2009: 33). I den instrumentelle teorien står rasjonalitetsbegrepet sentralt, og jeg vil redegjøre for regel- og formålsrasjonalitet. For videre å kunne si noe om interessene og deres bruk av kanaler og organer i det formelle systemet, er det viktig å ha en tydelig oppfatning av hvilket handlingsrom de opptrer i. Hvilke rammer skjer handlingene innenfor? Hvilke aspekter er med på å spesifisere handlingsrommets funksjonalitet og virkemåte?

2.3.1 Offentlige organisasjoners funksjonalitet – basert på målspesifisering, formalisering og sektortenkning

Hvordan fungerer offentlige organisasjoner? Scott og Davis (2007) viser til to definerende karakteristikk for organisasjoners funksjonalitet; *Goal Specificity* og *Formalization* (Scott og Davis, 2007: 36-40). I tillegg er sektorisering en måte å strukturere det byråkratiske arbeidet på.

Goal Specificity, eller målspesifisering, er viktig for å definere den offentlige organisasjonens alternativer, arbeidsoppgaver og mål (Scott og Davis, 2007: 36). «Specific goals not only supply criteria for choosing among alternative activities; they also guide decisions about how the organization structure itself is to be designed» (Scott og Davis, 2007: 36). Dermed er målspesifiseringen et viktig aspekt for å forstå offentlige organisasjoners oppbygging og funksjonalitet. Scott og Davis (2007) argumenterer videre med at det er målspesifiseringen som skiller offentlige organisasjoner fra protestgrupper når det gjelder måloppnåelse; mens protestgrupper konsentrerer sin virksomhet rundt midlertidig mobilisering rettet mot såkalte vage konsepter, så er de offentlige organisasjonenes arbeid rettet inn mot tydelig spesifiserte mål (Scott og Davis, 2007: 37).

Formalization, eller formalisering, er som nevnt et annet viktig prinsipp for å forstå de offentlige organisasjonenes funksjon og handlingsrommets ytre rammer. Scott og Davis (2007) argumenterer for at formalisering innad i organisasjoner predikerer og regulerer standardisering som igjen fører til intern stabilitet (Scott og Davis, 2007: 37). Dermed kan det forventes at målspesifisering og formalisering innad i byråkratiet er med på å skape stabile og funksjonelle organisasjoner, og at de nevnte aspektene vil påvirke handlingsrommet i vegplanleggingssaker.

Ut fra den strukturell-instrumentelle teorien med fokus på byråkratiets instrumentelle funksjon, er Statens vegvesen Vegdirektoratets tekniske organ (Fimreite og Grindheim, 2001: 79). Den offentlige organiseringen der Statens vegvesen har ansvar for vegsaker kan ses som et uttrykk for statlig målspesifisering og formalisering, og på samme tidspunkt gjenstand for sektorisering. Tanken bak sektortenkning i det offentlige er et uttrykk for organisasjonsstrukturens *horisontale* spesialisering, og regnes som en egen organisasjonsform (Christensen m.fl., 2002: 20-21). «I *sektorprinsippet* [...] fokuseres [det] på skillelinjer mellom sektorer snarere enn mellom territorier. Organisasjonsmåten fremmer standardisering av offentlige tiltak på tvers av regioner» (Christensen m.fl., 2002: 21). Dermed kan det sies at sektorforståelsen vi har innad i det formelle, politiske systemet i Norge fører til en standardisering av interesser og kanskje også virkemåter, uavhengig av skiftende geografiske og politiske forhold. Samtidig er sektorer interesser som har blitt institusjonalisert og innlemmet i det formelle, politiske systemet, og kan regnes som en del av byråkratiet. Sektorene kan ses på som et uttrykk for den rasjonelle tankegangen i forvaltningen, og Fimreite og Grindheim (2001) påpeker at til tross for sektorenes målrettede aktivitet kan borgere oppleve at sektorens standardiserte uttrykk gir lite rom for forståelse og hjelp ved individuelle problemer (Fimreite og Grindheim, 2001: 66).

2.3.2 Hva kjennetegner det rasjonelle byråkratiet? - Rasjonalitet og vår Weberianske arv

Felles for organisasjoner i lyset av rasjonalitetsbegrepet er at de forventes å opptre i tråd med Hovi og Raschs gjengivelse av Jon Elsters rasjonalitetsforståelse: «En rasjonell aktør har konsistente preferanser og oppfatninger, og handler på en måte som er konsistent med disse beveggrunnene» (Hovi og Rasch, 1993: 24). Rasjonalitetsforståelsen innebærer at

organisasjonene tar stilling til utfordringer knyttet til valgene de gjennomfører, og siden aktørene opptrer rasjonelt kan det forventes at organisasjonene i) definerer mål eller problem, ii) kartlegger alternative løsninger, iii) redegjør for konsekvenser som kan komme som følger av de ulike alternativene og iv) har definerte regler som regulerer hvordan valgene skal tas (Christensen m.fl., 2009: 35). Logikken i det instrumentelle perspektivet er dermed basert på feed back og preget av fokuset på handlingenes konsekvenser, og kalles *konsekvenslogikk* (Christensen m.fl., 2009: 14). Hva er forskjellen på regel- og formålsrasjonalitet?

Formålsrasjonaliteten er kunnskapsbasert, og ligger ofte til grunn for reglene og prosedyrene som finnes i offentlige organisasjoner. Aktørene innad i organisasjonene tar utgangspunkt i regelverket og handler formålsrasjonelt utfra de ulike alternativene som eksisterer i handlingsrommet (Christensen m.fl., 2009: 33-36). Dermed kan det sies at formålsrasjonalitet er grunnlaget for regelrasjonaliteten gjennom den formålsrasjonelle regeltolkningen. Byråkratiet og organisasjoners formelle organisering er eksempler på dette, og de nevnte aspektene bidrar til forutsigbarhet i systemet.

Hva skiller regelrasjonaliteten fra formålsrasjonaliteten? «Regler er hermetisert fornuft. Tidligere analyser, vedtak og erfaringer gir til sammen en fast løsningsprosedyre, en regel som følges i likeartede tilfeller» (Strand, 2007: 266). Dette er en forståelse som bygger på den rasjonelle aktøren, og som samtidig sier noe om reglernes og lovenes konsekvente natur. Som Christensen m.fl. (2009) viser kan regelstyring regulere både rutiner og prosedyrer, deltakelse og arbeidsfordeling, og regelstyringen er kjennetegnet av sin etablerte kultur (Christensen m.fl., 2009: 42-43). Dette fører til at lover og regler er konsistente og ikke skiftes hver dag, og gjennom denne standardiseringen kan det forventes at det eksisterer en stabilitet i systemet, samtidig som regelstyringen forutsetter en rasjonell aktør.

Som nevnt kan byråkratiet ses som et uttrykk for formålsrasjonalitet. I følge Weber er nettopp byråkratiets viktigste kjennetegn at det er delt inn i fastsatte kompetanseområder, er hierarkisk sortert med en tydelig sortering av høyere og lavere stillinger, personalet er utdannet og opplært, det er et regelverk som regulerer atferden og de ansatte arbeider i tråd med fastsatte rutiner (Weber, 2000: 107-109). Den hierarkiske ordningen er et viktig organisasjonsteoretisk trekk hos Weber, og den hierarkiske forståelsen dreier seg om at det er «over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen» (Christensen m.fl., 2009: 37).

Med andre ord er det en tydelig struktur på arbeidsdeling og hvilken enhet eller nivå som har ansvar for de ulike utfordringene forvaltningen er stilt overfor.

Tanken bak hierarkiet som organisasjonsform finnes igjen i organisasjonsvarianten som kalles den *hierarkiske varianten*, der det er en enhetlig forståelse av en organisasjon med vertikal kontroll «og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen» (Christensen m.fl., 2009: 34). Dermed vil organisasjonen ha en sterk ledelse og en tydelig arbeidsdeling, samt klare regler og rutiner.

2.3.3 Ulike politiske og administrative nivåer - et uttrykk for Webers arbeidsdeling og lokalt selvstyre

I tråd med Webers hierarkiske forståelse av byråkratiet, så kan det politiske og administrative systemets territorielle inndeling ses på som en del av det formelle systemet. I 1837 ble formannskapslovene vedtatt, og dermed fikk det lokale selvstyret lovmessig fotfeste i Norge (Rose, 2005: 57). I følge Mydske m.fl. (2005) legger formannskapslovene også til rette for ideen om et regionalt forvaltningsnivå, og i etterkrigstiden har fylkeskommunen fått økt betydning i forvaltningen (Mydske m.fl., 2005: 35). Mens statsforvaltningen har hele nasjonen som virkefelt og må gjøre prioriteringer som gagnar hele nasjonen, er kommunens og fylkeskommunens arbeidsoppgaver begrenset til å dreie seg om det lokale og regionale nivået (Christensen m.fl., 2002: 13). Det lokale forvaltningsnivået, i dette tilfellet det myndighetsnivået som skal vedta den endelige reguleringsplanen, er i følge Kleven (1997) en legitim maktthaver gjennom sin posisjon som landets lokaldemokratiske institusjon (Kleven, 1997: 13).

Den statlige standardiseringspolitikken og sektortenkningen kan føre til individuell og lokal misnøye. Strand (1978) skriver: «Dei gode intensjonane og dei velgrunna faglege oppfatningane blir for mange kommuner kronglete og uhøvelege rammer» (Strand, 1978: 165). Det vil si at på det lokale forvaltningsnivået kan det oppstå en utilfredshet som kan skyldes en blanding av den statlige sektortenkningen og manglende faglig kapasitet i små distriktskommuner. Det kan forventes at dette kan være en potensiell kilde til konflikt, både mellom det statlige og lokale nivået, men også mellom forvaltningen og brukere av tjenestene som leveres av det offentlige, det vil si borgerne.

2.4 Er det rom for skjønn?

2.4.1 Institusjonell teori

«En «institusjon» er [...] et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpassningsdyktig organisme» (Selznick, 1997: 19). Selznick (1997) argumenterer for at en organisasjon er et teknisk instrument påvirket av de instrumentelle trekkene og Webers forståelse av en organisasjon, mens en institusjon er preget av «adaptive forandringer og utviklingen av former og praksis innen organisasjonen» (Selznick, 1997: 23). Dersom man legger til grunn en forutsetning om at det formelle styrer mye av aktiviteten frem mot det endelige planresultatet, men at det allikevel er rom for tolkninger, kan institusjonell teori være et brukbart redskap for å forklare det tolkningsbaserte handlingsrommet. Institusjonell teori kan blant annet ses i lys av to perspektiver; kulturperspektivet og myteperspektivet. Jeg kommer til å redegjøre kort for begge perspektivene i dette delkapitlet. Governanceteori, som kan knyttes til uformelle organisasjonsformer med nettverkspreg, vil også bli behandlet i denne sammenhengen.

2.4.1.1 Kulturperspektivet

«Action is taken on the basis of a logic of appropriateness associated with roles, routines, rights, obligations, standard operating procedures and practices» (March og Olsen, 1996: 249). Oppfattelsen av hva som er passende er sentral i kulturperspektivet, og en forståelse for hva som egner seg i ulike situasjoner er dermed et viktig kjennetegn på handlinger som ikke dekkes av den instrumentelle organisasjonsforståelsen. I kulturperspektivet er det «passenhetslogikken», ikke konsekvenslogikken, som styrer handlingene.

Hva skjer med organisasjoner som blir til institusjoner, og hva er det som skiller en institusjon fra en organisasjon? Selznick (1997) fremhever tre elementer som tyder på at organisasjoner har fått institusjonelle trekk, og dermed er preget av ikke-formelle trekk; de instrumentelle elementene i en institusjon *påvirkes* og *preges* av personene og gruppene som er en del av institusjonen. Videre viser han til stivhengighet og opprettelsen av et *mønster* eller en sosial struktur som speiler erfaringer gjort over tid i organisasjonen. Endelig viser han til at institusjoner er organisasjoner som er sterkt preget av *verdier* som gir et fellesskap og det Selznick (1997) kaller en sosial integrering av menneskene i organisasjonen (Selznick, 1997:

40-41). Trekkene vil nærmest oppstå av seg selv i en institusjon, og kan ikke fremprovoseres ved hjelp av vilje (Selznick, 1997: 71).

Teorien om stivhengighet er et tredje viktig kjennetegn ved kulturperspektivet og forståelsen av organisasjoner som institusjoner. «The basic, and deceptively simple, idea is that the policy choices made when an institution is being formed, or when a policy is initiated, will have a continuing and largely determinate influence over the policy far into the future» (Peters, 2005: 71). Det vil si at strømninger og normer i omgivelsene som preger samfunnet ved institusjonens opprettelse vil kunne være med på å påvirke institusjonens avgjørelser i senere tid, gjennom nettopp oppfattelsen av «logic of appropriateness». Det vil si at «stien» kan fungere som en veiledning for de ansatte om hva som er passende atferd (Christensen m.fl., 2009: 62).

2.4.1.2 Myteperspektivet

Myteperspektivet har fokuset rettet mot organisasjonens omgivelser, og det kan benyttes ved å analysere nettopp omgivelsenes normer og verdier² (Christensen m.fl., 2009: 14). Brunssons politiske organisasjon påvirkes av sine omgivelser, har en generell profil og preges av inkonsistente normer: «[...] the political organization reflects variety of ideas and demands and satisfies the expectations of diverse groups in its environment. Groups in the environment support the political organization because they get their demands satisfied» (Brunsson, 2006: 19). Sagt med Meyer og Rowans (1991) ord opptrer organisasjoner i en institusjonalisert kontekst der sosialt konstruerte myter oppstår, og organisasjonene vil dermed være farget av mer enn bare den instrumentelle og formelle tenkingen. Den institusjonaliserte konteksten vil speile forventningene fra omgivelsene, og ved å opptre i samsvar med omgivelsene økes organisasjonens legitimitet (Meyer og Rowan, 1991: 41). En statlig organisasjon kan utsettes for press fra flere nivåer og hold, men i denne oppgaven er det den lokale konteksten som er i fokus. Det vil si at myteperspektivet vil bli benyttet for å forklare eventuelt press fra de lokale omgivelsene.

² I denne oppgaven er det Christensen m.fl. sin forståelse av begrepet som ligger til grunn for de videre tolkningene, med fokus på *omgivelser* og *ytre press* rettet inn mot organisasjoner.

2.4.1.3 Alternative styringsformer i statlig sektor?

- Governance vs. hierarki

«Governance issues arise in interactions between ‘the’ political and ‘the’ social, and are also handled in governing interactions» (Kooiman, 2003: 11). Governance er et begrep som beskriver styringsformer i statlig sektor og som baserer seg på sosial kontakt mellom aktørene. Hva kjennetegner governancebegrepet, og hva skiller det fra hierarkiet?

Røiseland og Vabo (2008) argumenterer i sin artikkel om empiriske styringsformer for at governancebegrepet kan opptre som en utfordrer til den Weberianske forståelsen av byråkratiet, også i Norge i dag. Samarbeid mellom statlige og private aktører er ikke nytt her til lands, men governance, eller samstyring, er et begrep som er mer anvendelig per nå enn det velkjente korporative uttrykket som stod sentralt i byggingen av Norge, kanskje spesielt siden governanceuttrykket benyttes om alle politiske nivåer og i tillegg om ikke-politiske sammenhenger (Røiseland og Vabo, 2008: 87-89). Mens den korporative forståelsen av samarbeid er preget av hierarki og statlig dominans, står governanceforståelsen for pluralisme og en samfunnsbasert styrings- og beslutningsmodell (Røiseland og Vabo, 2008: 87). Governance kan ses på som en mekanisme som koordinerer aktivitet gjennom nettverk og «deliberative fora på tværs af traditionelle organisationsgrænser og på tværs af stat, marked, civilsamfund (Beck Jørgensen og Vrangbæk, 2004: 11). Samtidig argumenterer Røiseland og Vabo (2008) for at governancebegrepet kan benyttes for å rette fokus mot styringsprosessene i seg selv (Røiseland og Vabo, 2008: 90). Governancebegrepet er et moteord som har flere betydninger, men i denne sammenhengen vil det representere den «ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles mening» (Røiseland og Vabo, 2008: 102). Flere teoretikere understreker i denne sammenhengen at governance ikke skal ses på som en kontrast til hierarkiet, men at det heller bør studeres som et alternativ til den Weberianske løsningen (Beck Jørgensen og Vrangbæk, 2004: 11).

Videre argumenterer Røiseland og Vabo (2008) for at kjernen i governancebegrepet dreier seg om en forståelse som gjør at andre strukturer enn den hierarkiske er tilstedeværende i offentlig politikk.

Governance er en endring i måten offentlig politikk kan koordineres på – med en reduksjon i offentlige myndigheters muligheter for å basere seg på bruk av autoritative styringsvirkemidler innenfor hierarkisk baserte strukturer, til mindre autoritative alternativer organisert som «flatere» samhandlingsformer [...]. Ut fra en slik forståelse av governance vil vi, i tråd med Peters og Pierre (2004: 78) definere begrepet

som den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening.

(Røiseland og Vabo, 2008: 90).

I governance- og nettverksteorien er *gjensidig avhengighet* mellom aktørene et viktig trekk (Røiseland og Vabo, 2008: 91). Også felles beslutninger basert på *forhandlinger* og *planlagt og målorientert* aktivitet er sentrale kjennetegn på samstyring (Røiseland og Vabo, 2008: 91-92). Videre foretar Røiseland og Vabo (2008) en klassifisering basert på samarbeidets grad av formalisering, der stor grad av formalisering tyder på organisasjon, mens nettverk har liten grad av formalisering (Røiseland og Vabo, 2008: 94). Hva er det som skiller nettopp nettverk fra andre samhandlingsformer?

Netværksbaseret orden [...] vil vi oppfatte nettverk som en uformel, forhandlet orden, der skabes i interaksjon mellom interdependente aktører med felles interesse i et sagsområde eller en aktivitet. Nettverk holdes ikke kun sammen af gensidig interesse, men også ved en gradvis utvikling af felles forståelsesrammer og normer for handling. Nettverk kan være både intra- og interorganisatoriske og kan gå på tvers af formelle organisationsgræner og opdelinger mellem offentligt og privat. Hierarki og monokratisk lederskab er af mindre betydning eller helt fraværende.

(Beck Jørgensen og Vrangbæk, 2004: 13).

Ut fra organisasjonsteorien og det instrumentelle perspektivet kan governanceteori klassifiseres som et eksempel på *forhandlingsvarianten*, der organisasjonen er «sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som har delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper» (Christensen m.fl., 2009: 34). I organisasjoner preget av den denne varianten vil beslutninger være et resultat av forhandlinger. Målene er allikevel klart definerte, men omgivelsene vil oftere spille en viktig rolle i forhandlingsvarianten enn i den hierarkiske varianten som det har blitt redegjort for tidligere i kapitlet (Christensen m.fl., 2009: 35). Forhandlingsvarianten er en variant av instrumentell teori, men med skjønnsbaserte trekk.

2.5 Interesser

Politikk kan defineres som beslutninger knyttet til fordelingen av samfunns-goder, og dermed er det klart at politikk er et felt preget av ulike interesser. Når det gjelder legemliggjøringen av

goder kan det oppstå mange dualiteter; det kan være individuelle goder vs. gruppegoder, private goder vs. offentlige goder og lignende. Til tross for aktørenes rasjonelle tilnærming kan interessene i seg selv ha ulikt utgangspunkt og ulik uttrykksform. Materielle vs. ikke-materielle interesser vil kanskje ha ulike uttrykksformer i vegplanleggingssaker, og de to motpolene kan kanskje også oppleve ulik grad av suksess på grunn av sitt ulike utgangspunkt.

Mancur Olson (1965) skriver dette om interesser og organisering:

But when a number of individuals have a common or collective interest – when they share a single purpose or objective – individual, unorganized action [...] will either not be able to advance the common interest at all, or will not be able to advance that interest adequately. Organizations can therefore perform a function when there are common or group interests, and though organizations often also serve purely personal, individual interests, their characteristic and primary function is to advance the common interest of groups of individuals.

(Olson Jr., 1965: 7).

Interesseforståelsen og maktbegrepet henger tett sammen, også i innenrikspolitiske saker. «Der foreligger en magtrelation eller et maktforhold, når samfundsstrukturene er af en sådan beskaffenhed, at der løbende reproduceres en asymmetrisk interessevaretagelse, således at bestemte interesser tilgodeses på andres bekostning» (Ougaard, 1990: 60). Med utgangspunkt i dette kan ulike interessers oppfattelse av planleggingsprosessen variere, og variasjonene kan være knyttet til interessenes varierende legemliggjøring, grad av organisering og plassering i maktapparatet.

2.6 Hvordan skal de teoretiske perspektivene benyttes videre i oppgaven?

I kapittel 2 har jeg redegjort for ulike teoretiske perspektiver som jeg vil benytte i analysen for å forklare oppgavens funn. Systemteori vil bli brukt for å kommentere casets plassering i det politiske systemet. Jeg vil benytte Kingdons teori om agendasetting for å forklare ulike aktørers handlinger for å sette vegplanlegging i Sør-Fron kommune på det nasjonale

sakskartet. Deretter vil jeg benytte instrumentell og institusjonell teori for å vise hvordan de ulike perspektivene kan forklare ulike deler av prosessen i vegplanleggingsaker. I siste del av analysen vil jeg forsøke å forklare hvorfor ulike interesser har lyktes i ulik grad med å få gjennom sine krav til den planlagte, nye E6-traséen gjennom Sør-Fron kommune.

3 Forskningsdesign, metode, gjennomføring

Transparens og etterprøvbarehet er anerkjente mål for forskere, og ved å beskrive og vise metodiske valg som er foretatt underveis i datainnsamlingen og senere i forskningsprosessen forsøker jeg å sikre de allmenne, vitenskapelige idealene. Først vil jeg redegjøre for metodiske avgrensninger og spesifiseringer, deretter vil jeg gi en gjennomgang av forskningsdesignet i denne studien. Så vil jeg vise hvordan jeg har gjennomført datainnsamlingen, utvalgsmetoden, intervjuenes gang og min egen bruk av datamaterialet. Endelig vil jeg drøfte oppgavens validitet og reliabilitet.

3.1 Avgrensninger og spesifiseringer

Mitt utgangspunkt for å gjennomføre denne studien var en utlysning av et studentoppdrag, og oppgaven retter seg inn mot sentrale aspekter i planleggingsprosessen som kan forklare det endelige planresultatet i vegsaker. Studien vil på ingen måte forsøke å antyde hva som er rett og galt å gjøre i en planprosess. Jeg vil kun forholde meg til fakta når det gjelder interessene og de involverte forvaltningsnivåene; både det lokale, det regionale og det nasjonale. Det er ikke min jobb å ta på meg den normative hatten og bestemme hvilke interesser som bør få forrang i lokalsamfunnet, og hvilke interesser som bør vike for å bygge en ny Europaveg. Jeg forsøker i stedet å gi en autentisk, men forkortet, gjengivelse av faktiske trekk, hensyn og hendelser fra planleggingsprosessen i Sør-Fron kommune i tidsperioden 2002-2011. I kapittel 4 vil jeg forsøke å beskrive og forklare de ulike funnene med hjelp av statsvitenskapelig teori, for å få økt kunnskap om den faktiske situasjonen og hvilke prosessuelle og organisatoriske trekk som har påvirket det endelige planresultatet.

Siden den endelige reguleringsplanen for Sør-Fron kommune ble vedtatt i september 2011 er planleggingsprosessen relativt nær i tid. Dette fører til at jeg ikke vil få muligheten til å undersøke og kommentere den endelige effekten av selve vegutbyggingen, men i stedet vil jeg gi en redegjørelse og påfølgende analyse av det nevnte planarbeidets resultat.

Studien har en induktiv tyngde. Utgangspunktet for studien har vært selve caset og dets særtrekk, og jeg har benyttet teori som et hjelpemiddel for å forklare trekk ved vegplanleggingen i Sør-Fron kommune.

3.2 Forskningsdesign

Min masteroppgave er en casestudie. I dette delkapitlet vil jeg vise hvilke fordeler og ulemper man kan observere i studier som baserer seg på et case, og hvilke følger dette forskningsdesignet har.

3.2.1 Om casestudien som forskningsdesign

Hva er sentrale trekk ved casestudien? En casestudie er et forskningsdesign som kjennetegnes av en eller få enheter, samtidig som det gir muligheten til å studere fenomener i dybden (Gerring, 2007: 37). Samtidig som casestudien har vært en omstridt forskningsmetode i samfunnsvitenskapen som har blitt kritisert for blant annet skjevhet, for å være et ustrukturert forskningsdesign, for å føre til svake empiriske slutninger og subjektive konklusjoner, så åpner også casestudien som forskningsdesign opp for muligheten til å skaffe innsikt og studere kausale mekanismer (George og Bennett, 2005: 21; Gerring, 2007: 6-7; Gerring, 2007: 37-38). Som Gerring (2007) skriver, kan en casestudie «be more useful than cross-case studies when a subject is being encountered for the first time [...]» (Gerring, 2007: 40). Det vil si at casestudien som forskningsdesign er godt egnet for å skaffe innsikt og ny kunnskap om kompliserte og tidligere ubelyste problemstillinger. Samtidig kan en casestudie bidra til endrede forklaringer på et felt, og dermed føre til teoriutvikling (George og Bennett, 2005: 109-110). Denne studien er basert på fortolkninger gjort ut fra allerede eksisterende teorier.

Ved å velge dette forskningsdesignet vil det si at jeg får muligheten til å forske i dybden på planprosessene i Sør-Fron kommune, og kartlegge de kausale mekanismene. Siden det er gjort få statsvitenskapelige studier på betydningen av prosess og organisering i vegplanleggingssaker, mener jeg at casestudier er den best egnede metoden å benytte i denne typen undersøkelser.

3.2.2 Det valgte forskningsdesignets fordeler og ulemper

George og Bennett (2005) definerer casestudien, eller liten N-studien, på følgende måte: «the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events» (George og Bennett, 2005: 5). Som jeg var inne på i det forrige delkapitlet har ikke studier av en eller få enheter alltid hatt en sterk posisjon i de statsvitenskapelige kretser, som historisk sett har vært en fagtradisjon der statistikk som forskningsmetode har stått sterkt (George og Bennett, 2005: 40-44; Gerring, 2007: 29). Casestudien som forskningsdesign har fått en styrket posisjon i faget de senere årene, og muligheten til å studere årsakssammenhenger er en viktig styrke ved casestudien (George og Bennett, 2005: 45). Til tross for metodens styrkede status er det fortsatt forhold ved forskningsdesignet som er kritikkverdige, og den kanskje fremste svakheten ved casestudien er det problematiske forholdet til generalisering (Gerring, 2007: 43).

Når det gjelder min oppgave kan den bidra til økt kunnskap om prosessene knyttet til det endelige resultatet i planleggingen av ny E6 gjennom Sør-Fron kommune. Dermed vil mine funn og konklusjoner være basert på nettopp de hendelsene som har vært i Sør-Fron, og på denne måten vil jeg bidra til å sette fokus på hvordan planprosessen har vært og hvordan de ulike organene og kanalene har fungert. Siden jeg har valgt å benytte casestudien som forskningsdesign, vil det ikke være mulig å generalisere og benytte mine funn på andre kommuner. Det som oppgaven derimot kan bidra til er en økt forståelse av den politiske og administrative konteksten i vegplanleggingssaker i små distriktskommuner i Utkant-Norge, og det kan hende at andre, lignende kommuner kan oppleve noen av de samme fenomenene som denne oppgaven skildrer. Slik sett vil min oppgave ha en viss overføringsverdi til andre kommuner og vegregioner som står overfor lignende situasjoner og hendelser knyttet til vegplanlegging.

3.3 Metoder og gjennomføring

For å etterstrebe idealet med transparens og etterprøvbarehet som viktige rollemodeller, vil jeg nå gi en gjennomgang av undersøkelsens faktiske gang og samtidig belyse de valgene jeg har

gjort underveis i forskningsprosessen. Målet har hele tiden vært å gjøre korrekte gjengivelser og gjenkjennelige beskrivelser av de faktiske hendelsene.

3.3.1 Datainnsamling

I min studie har både *dokumentanalyse* og *semi-strukturerte intervjuer* vært sentrale metoder for informasjonsinnhenting. Dette betyr at både *primær-* og *sekundærdata* ligger til grunn for studien. I følge Ringdal (2007) er primærdata data som «innsamles av forskeren selv eller planlegges av forskeren for prosjektets formål» (Ringdal, 2007: 102). I denne sammenheng vil det være intervjuene jeg har gjennomført, og i intervjuene har jeg hatt muligheten til å stille spørsmål som er direkte knyttet til min problemstilling og tilnærming. Sekundærdata er data som allerede foreligger, ofte med andre lesere for øyet, og som jeg som forsker har benyttet meg av for å få en helhetlig forståelse av den faktiske planleggingsprosessen jeg forsøker å gi en forenklet gjengivelse av (Ringdal, 2007: 97-98).

Gjennomgang av allerede eksisterende dokumenter var mitt utgangspunkt for datainnsamlingen. Ved å benytte meg av såkalt sekundærdata, i dette tilfelle allerede skrevne planer, referater, meldinger og avisartikler, fikk jeg en oversikt over saksfeltet. Det er særlig de ulike plandokumentene som er utarbeidet av Statens vegvesen og vedtatt av kommunestyret som ligger til grunn for min forståelse av prosessen, men jeg har også studert stortingsmeldinger, referater fra kommunen og artikler fra lokale og nasjonale medier.

Dokumentstudiens hovedfokus har vært å skaffe informasjon om saksfeltet jeg undersøker. Yin (2009) fremhever dokumentanalyse som et middel for å underbygge og forstå informasjon fra andre kilder, men også som en svært viktig metode i seg selv i en casestudie (Yin, 2009: 103). Jeg har gått systematisk gjennom rapporter og planer som er utarbeidet i forbindelse med den planlagte utbyggingen, og jeg har også fått tilsendt tips og artikler fra mine informanter. Det overordnede dokumentet *E6 Lillehammer – Otta: prinsippskisse for planlegging og finansiering* fra 2007 har vært viktig for å forstå hvordan Statens vegvesen argumenterer for ny E6 på strekningen (Statens vegvesen, 2007). Behandlingen av ny E6 gjennom Sør-Fron baserer seg på to kommunedelplaner; en for Hundorp og en for Harpefoss. Denne todelingen av kommunen preger Statens vegvesens senere utarbeidelse av plandokumenter, bare med betegnelsene Frya – Odenrud og Odenrud – Nord-Fron grense i stedet for Hundorp og Harpefoss. Særlig de to reguleringsplanene, med

konsekvensutredninger inkludert, som ble vedtatt i kommunen i 2011 har vært viktige for min forståelse av planarbeidet, og for å se hva som faktisk kjennetegner det endelige planresultatet (Statens vegvesen, 2010b; Statens vegvesen, 2010c). Ellers har stortingsmelding nr 16 (2008-2009) og stortingsmelding nr 24 (2003-2004) som viser NTP for periodene 2010-2019 og 2006-2015 vært viktig av to årsaker; for å få en økt forståelse for samferdselsfeltet og for å få en oversikt over de strategiske prioriteringene som blir gjort av de sentrale myndighetene (St.meld. nr. 16, 2008-2009; St.meld. nr. 24, 2003-2004). I tillegg har jeg tilegnet meg kunnskap om regelverket for vegsektoren i planleggingsfasen gjennom PBL (Plan- og bygningsloven, 2008). De avisartiklene jeg har kikket på er hentet fra både det lokale og nasjonale mediebildet; Gudbrandsdølen Dagingen og lokalavisa Dølen fremstår som viktige aviser i Sør-Fron, men det har også vært oppmerksomhet rundt vegstrekningen i riksaviser som VG og Dagbladet.

Yin (2009) viser til flere utfordringer knyttet til dokumentanalyse som metode, og det er særlig punktet om utvalgsskjevhet i litteraturen jeg har forsøkt å unngå (Yin, 2009: 102). Måten jeg har gjort det på er ved å oppsøke og lese flere ulike tilnærminger og forståelser av planleggingsfasen, for på den måten å sikre meg mot en skjev forståelse av virkeligheten. Mine supplerende intervjuer har også spilt en viktig rolle for å hindre en skjev virkelighetsforståelse.

Det har vært både nødvendig og nyttig å gjennomføre intervjuer for å få en helhetlig forståelse av bakgrunns materialet for min studie. Gjennom å samle inn mine egne data har jeg fått muligheten til å snakke med sentrale personer som har deltatt i planleggingsprosessen, og som gjennom sine roller som nøkkelinformanter kan belyse uklare elementer. Ved å benytte meg av intervju som metode for å samle inn primærdata har jeg fått muligheten til å stille mine egne spørsmål, og dette er helt klart en fordel for å svare godt på problemstillingen. Dokumentanalysen preget særlig den første tiden av min studie, mens intervjuene kom inn på et senere stadium og spilte en supplerende rolle for å skaffe meg informasjon om de opplysningene jeg ikke kunne finne i det skrevne materialet.

Intervjuene jeg har gjennomført har vært semi-strukturerte. Generelt sett kan det sies at i en intervjusituasjon vil forskerens faglige innsikt fungere som en referanseramme (Andersen, 2006: 286). Jeg hadde utarbeidet en intervjuguide på forhånd som ble fulgt, og intervjuguiden

var naturlig nok påvirket av mine forkunnskaper. I noen av intervjuene byttet jeg litt om på spørsmålsrekkefølgen, mens i andre intervjuer fortalte informanten(e) såpass grundig om planleggingsprosessen at enkelte av mine spørsmål ble overflødige. En av de største fordelene med å gjennomføre semi-strukturerte intervjuer i casestudier er muligheten til å komme med oppfølgingsspørsmål underveis i samtalen, og dette kjennetegnet har vært en styrke for min datainnsamling (Leech, 2002: 667-668). Samtidig har jeg inntrykk av at det var positivt for min datainnsamling at intervjuene fortonte seg omtrent som en vanlig samtale, der informantene kunne fortelle meg om sentrale trekk ved planprosessen.

Det er knyttet flere utfordringer til intervju som innsamlingsmetode. Fordelen med min studie er at intervjuene har hatt en supplerende funksjon, og jeg stilte godt forberedt til intervjuene. Som tidligere vist hadde jeg satt meg inn i de skriftlige kildene før jeg reiste ut for å intervju, og hadde en oppfatning av situasjonene jeg ønsket utfyllende informasjon om. Jeg fikk tidlig i prosessen kontakt med Statens vegvesens prosjektgruppe med ansvaret for utbyggingen av E6 Biri – Otta. Dette møtet førte til at jeg blant annet fikk være til stede som observatør i *E6 forum*, og denne muligheten førte til at jeg lettere opprettet kontakt med mine informanter. For å søke opp mine informanter benyttet jeg meg av snøballmetoden, og så godt som samtlige av mine informanter har bidratt med uoppfordrede tips og råd til «andre jeg burde snakke med». Dette har hatt en uvurderlig betydning for datainnsamlingsprosessen og gjennomføringen av mine intervjuer.

3.3.2 Utvalgsmetode

«Interviewees should be selected on the basis of their potential contributions to answer the research questions» (Barzelay m.fl., 2003: 35). Jeg har hatt et mål om å benytte meg av informanter som har mest mulig kunnskap om mitt case. Utvalget er gjort ut fra en ikke-tilfeldig utvelging, og jeg har benyttet snøballmetoden for å komme i kontakt med mine intervjuobjekter. Som blant annet Bryman (2008) viser er snøballmetoden en fremgangsmåte der forskeren først etablerer kontakt med en gruppe informanter, for så å komme i kontakt med den opprinnelige informantgruppens kontaktpersoner knyttet til det aktuelle saksfeltet (Bryman, 2008: 184). Jeg kom i kontakt med Statens vegvesens prosjektgruppe allerede i august 2011, og de har fungert som min opprinnelige informantgruppe. Gjennom dem har jeg fått kjennskap til andre sentrale informanter. Alle mine informanter sitter på verdifull informasjon som har vært med på å belyse min problemstilling, og nettopp dette hensynet har

vært mer tungtveiende enn å få til et sannsynlighetsutvalg. Samtidig har alle mine ønskede informanter sagt ja til å delta i studien, og ingen har trukket seg underveis. Dette styrker selvsagt også undersøkelsen min siden jeg unngår såkalt utvalgsskjevhet ved frafall.

I uke 4 og 5 i 2012 disponerte jeg en kontorplass hos Statens vegvesen på Vegkontoret i Lillehammer, og dermed fikk jeg enklere tilgang til både skriftlige og muntlige kilder. Jeg hadde et intervju og en samtale på Sør-Fron med sentrale informanter i denne perioden. I uke 7 var jeg igjen på plass i Gudbrandsdalen for å gjennomføre tre nye intervjuer. I uke 9 gjennomførte jeg tre intervjuer på Lillehammer, og i uke 10 hadde jeg to intervjuer i Oslo; et over telefon og et ansikt til ansikt. I alt er primærdataene mine basert på totalt ti intervjuer; ni intervjuer med ti informanter, samt ett intervju med fem medlemmer av en gruppe.

Informasjonen har blitt hentet inn fra tre ulike grupper informanter med ulike årsaker til informasjon; i kraft av sin stilling som beslutningstakere, informanter som ble intervjuet på grunn av personlige bruks- eller eierinteresser i det aktuelle geografiske området og personer med roller som tilsier at de er informanter i samfunnet. Dersom studien hadde vært mer omfattende kunne jeg også inkludert flere aktuelle instanser i innsamlingen av primærdata, kanskje særlig Fylkesmannen i Oppland, grunneiere i kommunen og flere representanter fra nabokommunene. Samtidig ville en inkludering av de sistnevnte instansene ført til et noe annet fokus på oppgaven min, og det er ikke sikkert at de ville bidratt med informasjon som er direkte knyttet til min faktiske problemstilling.

3.3.3 Intervjuenes gang

Før jeg møtte mine informanter hadde jeg utarbeidet en intervjuguide. Som jeg allerede har vært inne på hendte det at jeg byttet om på spørsmålenes rekkefølge, og jeg gjorde også enkelte tilpasninger knyttet til intervjuobjektene posisjon og bakgrunn. På tross av at spørsmålene delvis ble tilpasset de ulike informantene og deres kunnskap var hensikten alltid den samme; «hva kjennetegner prosessen frem mot det endelige planresultatet? Hvilke interesser er viktige i lokalsamfunnet? Hvordan har dere jobbet for å oppnå det ønskede resultatet? Hvilken fase av planleggingen anser du som spesielt mottakelig for påvirkning?»

Totalt åtte intervjuer og samtaler ble gjennomført i Lillehammer og Gudbrandsdalen. Ett intervju ble gjennomført i Oslo, og ett intervju ble gjennomført per telefon. Det ble brukt båndopptaker i totalt åtte av intervjuene. Det ble unnlatt å bruke båndopptaker under ett

intervju fordi intervjuobjektet ikke ønsket å bli tatt opp på bånd, og telefonintervjuet ble av tekniske årsaker heller ikke tatt opp. En av samtalene var med fem personer, mens et annet intervju var med på to personer. I de to intervjuene hvor det var flere enn to personer inkludert var intervjuobjektene enten medlemmer av samme interessegruppe, Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss, eller kollegaer med overlappende arbeidsoppgaver i den samme prosjektgruppen hos Statens vegvesen. Ellers ble intervjuobjektene intervjuet én og én.

Lydopptakene fra intervjuene er det bare jeg som har tilgang til, og i henhold til personvernloven vil disse bli slettet ved prosjektets slutt. Intervjuene har derimot blitt transkribert, så samtalene der det ble benyttet båndopptaker finnes i tekstform. De transkriberte intervjuene vil av hensyn til mine informanter og deres personvern heller ikke bli offentliggjort. Det samme gjelder mine håndskrevne notater fra intervjuene. Intervjuguiden ligger vedlagt, slik at leseren kan få innblikk i hvilken type spørsmål som var gjennomgående i de fleste intervjuene. Studiens hovedfokus er knyttet opp mot en offentlig prosess, så det er ikke sensitive data som har blitt samlet inn. Samtidig er mine informanter valgt ut i kraft av sin stilling og posisjon, men for å beholde fokus på sak har jeg valgt å anonymisere mine informanter.

3.3.4 Min egen bruk av datamaterialet

Mine kilder har vært offentlige dokumenter samt intervjuer med informanter. Det er mine informanter som selv har fortalt om planprosessen, og som har fremhevet ulike aspekter som kjennetegner planleggingsfasen gjennom Sør-Fron kommune. Løsningen på strekningen Augla – Strand er et eksempel. Min forståelse av planprosessen er bygd opp ved hjelp av både dokumentstudier og supplerende intervjuer. Alle informantene, både fra kommunen og Statens vegvesen, har fremhevet at det stort sett har vært en prosess preget av enighet, men at det har vært enkelte problemer knyttet til trasévalg på noen parseller. Med mitt eksplorerende utgangspunkt gikk jeg bredt ut i datainnsamlingen, og det har ført til at jeg hadde få forutinntatte holdninger om prosessen under intervjuene.

3.4 Validitet og reliabilitet

«Do the observations meaningfully capture the ideas contained in the concepts?» (Adcock og Collier, 2001: 529). Spørsmålet stilles av Adcock og Collier i deres artikkel fra 2001, og den setter fokus på *validitet*: måler man det man sier man skal måle? Snakker mine informanter og jeg om det samme innholdsmessige fenomenet? Hvordan er det med funnenes gyldighet i forhold til problemstillingen? *Reliabilitet* sier noe om dataenes pålitelighet, eller «the consistency of a measure of a concept» (Bryman, 2008: 149). Innsamlede datas pålitelighet, selve gjennomføringen av datainnsamlingen og studiens grad av etterprøvnbarhet viser om reliabiliteten er høy. Jeg mener oppgavens validitet er tilfredsstillende siden de innsamlede dataene er relevante for problemstillingen. Samtidig har jeg vært nøye med å vise mine metodologiske valg, og dette styrker reliabiliteten. Selv om jeg mener min oppgaves validitet og reliabilitet er tilfredsstillende, kan det stilles spørsmål ved begrepsparet i de fleste studier. Utfordringer knyttet til selve forskningsdesignet har jeg gjort rede for og vist i delkapittel 3.2.2, så det vil jeg ikke diskutere nærmere her.

3.4.1 Utfordringer knyttet til validitet

Den *ytre validiteten* sier noe om hvor overførbare mine funn er til andre univers, det vil si om mine funn er generaliserbare til andre vegplanleggingsprosjekter i andre kommuner (Bryman, 2008: 376). Som jeg har vært inne på tidligere mener jeg elementer fra mine funn kan overføres til andre kommuner med de samme demografiske og geografiske trekkene som Sør-Fron kommune. Samtidig kan mine semi-strukturerte intervjuer ha ført til svekket ytre validitet, siden intervjuformen åpner for varierende spørsmål til de ulike informantene. Dette kan gjøre det vanskeligere å generalisere mine funn. Allikevel står jeg for valget jeg tok i forhold til datainnsamlingsprosessen og bruk av noe varierende spørsmål fra intervju til intervju, for jeg opplevde å få mer utfyllende svar enn det som ville vært tilfellet ved bruk av identiske spørsmålsformuleringer med lukkede svaralternativer.

«Intern validity is concerned with the question of whether a conclusion that incorporates a causal relationship between two or more variables holds water» (Bryman, 2008: 32). Mer presist dreier *indre validitet* seg om forholdet mellom mine observasjoner og de teoretiske ideene som utvikles (Bryman, 2008: 376). Har jeg og mine informanter snakket om det

samme fenomenet? Jeg mener den indre validiteten er tilfredsstillende, særlig siden studiens ytre rammer er såpass avgrenset etter tydelige og velkjente grenser for informantene. For eksempel har jeg forholdt meg til begreper og stedsnavn som også benyttes i plandokumentene, og på denne måten har jeg en formening om at jeg og mine informanter har snakket om de samme strekningene. Noen av mine informanter kjenner ikke detaljene fra plandokumentene og de interne rundene i Sør-Fron kommune, og dette kan kanskje svekke den indre validiteten. For å unngå en skjev virkelighetsoppfatning har jeg stilt mer generelle spørsmål til disse eksterne informantene. Det vil si at jeg har vurdert mine informanter, og som vist har jeg tilpasset intervjuguiden etter hvem jeg har snakket med. Dette styrker den indre validiteten, og jeg mener at det gjør mine slutninger mer holdbare.

Målevaliditeten er knyttet direkte til forholdet mellom begreper og observasjoner, og om undersøkelsen måler det den sier den skal måle (Adcock og Collier, 2001: 529).

Begrepsvaliditet sier noe om hvor godt de operasjonaliserte variablene måler relevante begreper i forskningsproblemet (Lund, 2002: 106). Under studien har jeg vært bevisst på utfordringer knyttet til begge de nevnte validitetstypene, og jeg har forsøkt å etterprøve og forsikre meg om at jeg til en hver tid har forstått hva de ulike kildene har henvist til. En måte jeg har gjort dette på er gjennom for eksempel å dobbeltsjekke påstander fra intervjuer i eksisterende dokumenter, og ved å kryssjekke opplysninger med flere informanter. Jeg har også stilt oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene for å få bekreftet at intervjuobjektene og jeg har snakket om det samme fenomenet.

3.4.2 Utfordringer knyttet til reliabilitet

Reliabilitet handler om gjennomføring, pålitelighet og etterprøvnbarhet. Casestudien er forbundet med større problemer knyttet til reliabilitet enn statistiske undersøkelser. Ved å etterstrebe idealet som stiller høye krav til transparens mener jeg allikevel at reliabiliteten er av tilfredsstillende kvalitet. Yin (2009) mener at reliabiliteten i casestudien blir styrket dersom forskeren alltid forestiller seg at noen «were always looking over your shoulder» (Yin, 2009: 45). Gjennom blant annet å gi tydelige beskrivelser av hvordan studien har foregått og hvilke kilder jeg har benyttet meg av mener jeg det hersker liten forvirring om prosessen, og dermed vil det også være mulig for andre å gjøre lignende funn. Den vedlagte intervjuguiden viser hvilke spørsmål som ble stilt, og det er mulig for leseren å følge mine resonnementer. Berry (2002) mener spørsmål uten forhåndssatte svaralternativer kan være

utfordrende, særlig med tanke på reliabilitet (Berry, 2002: 681). I min studie har de såkalte «open-ended questions» hatt en sentral plass til tross for reliabilitetsproblemet, på grunn av informasjonen jeg har fått gjennom denne typen spørsmål. Bruk av sitater underveis i analysen gjør det mulig for leseren å følge mine tolkninger og forståelser av datamaterialet, og det vil styrke studiens pålitelighet. Samtidig vil jeg understreke at intervjuer alltid vil være person- og situasjonsavhengige, siden de foregår og utspiller seg i en sosial kontekst (Andersen, 2006: 295). Dette kan være en utfordring i forhold til studiens etterprøvbarehet.

4 Vegplanlegging i Sør-Fron kommune: den spesialiserte staten møter det komplekse lokalsamfunnet

I august 1969 ble vegsjefen i Opplands hovedplanutredning behandlet i daværende Fron kommunestyre (Sør-Fron kommune, 2009). Litt over 42 år senere, 27. september 2011 ble den endelige reguleringsplanen for utbygging av E6 gjennom Sør-Fron kommune vedtatt i kommunestyret. Planresultatet i Sør-Fron er regulert av det formelle systemet, men det er rom for skjønn underveis. På 1990-tallet startet behandlingen av kommunedelplanene opp, og i 2002 ble de stadfestet i MD. Engasjementet lokalt bygde seg opp utover 2000-tallet, og utviklingen gikk fra at E6 gjennom Gudbrandsdalen var en nedprioritert vegstrekning til at det har blitt lovet midler til prosjektet i NTP (St.meld. nr. 16, 2008-2009; intervju, 2012). I 2007 ble det utarbeidet både en prinsippskisse og et planprogram som viste hvordan den videre prosessen skulle være for utbygging av E6 gjennom Gudbrandsdalen, og PBL regulerte det videre planarbeidet. Det endelige planresultatet ble behandlet i kommunestyret 27. september 2011, og viser dermed det endelige planresultatet gjennom kommunen. Hva er det endelige planresultatet?

Det endelige planresultatet

Fra Frya til tunnelpåslaget ved Gulltjønn i enden av sletta vil dagens E6-trasé bli beholdt og utvidet til firefelts veg (Statens vegvesen, 2010b: 38). Ved Gulltjønn vil det bli etablert et sydvendt kryss med tilknytning til lokalvegen som også skal etableres i området, parallelt med E6-traséen (Statens vegvesen, 2010b: 40). Videre vil det bli en 4,3 km lang ettløpstunnel uten midtdeler fra enden av Fryasletta, med påhogg fra Odenrud gård ved Hundorp sentrum i nord (Statens vegvesen, 2010b: 37-43). På nordsiden av tunnelen fortsetter vegen med 17,5 meters bredde, det vil si firefelts veg, forbi Breivegen og frem mot elven Augla (Statens vegvesen, 2010c: 37). Den nye traséen går nærmere Gudbrandsdalslågen (heretter: Lågen) enn dagens trasé, og vil bli lagt dypt i terrenget og med støyskjerming for å redusere støyplager for lokalbefolkningen (Statens vegvesen, 2010c: 37). Fra Augla vil E6 først gå gjennom et skogsområde og så over dyrka mark parallelt med jernbanen (Statens vegvesen, 2010c: 38). Deretter vil jernbanen krysse den nye E6-traséen ved hjelp av en bro over vegen (Moen,

2011). Etter kryssingen av jernbanen vil E6 fortsette over dyrket mark, før vegen krysser Lågen på en ca. 300 meter lang bro med fortsatt firefelts veg (Statens vegvesen, 2010c: 38; Statens vegvesen 2010b: 60; intervju, 2012). På vestsiden av Lågen fortsetter firefelts E6 forbi gården Strand og videre i en slak stigning frem til Skurdalsåa (Statens vegvesen, 2010c: 45). Etter at åa er passert vil den nye vegen gå i et dalsøkk og videre oppover dalen mot et planlagt kryss som skal anlegges på Harpefoss vestsida (Statens vegvesen, 2010c: 45-47). Rett nord for krysset vil E6 igjen bli senket, før den passerer vilt- og friluftsområdet Harvoldsmorka og fortsetter mot Nord-Fron grense (Statens vegvesen, 2010c: 46). Hvorfor ble det endelige planresultatet som det ble? Hva er sentrale kjennetegn ved både prosess og organisering hos aktørene som ligger bak det endelige planresultatet?

Analyse

I 4.1 vil jeg plassere planleggingen av ny E6 inn i policysirkelens ulike faser, og jeg vil kommentere empirien i lys av Eastons modell av det politiske system. I 4.2 kommer jeg til å redegjøre for sentrale organer som har deltatt for å sette utbygging av E6 gjennom blant annet Sør-Fron kommune på agendaen, for det viser seg at uten aktive agendasettere ville ikke strekningen fått politisk prioritet sentralt. Jeg vil også definere hvilket nivå agendasetterne representerer, siden jeg mener dette kan være viktig informasjon knyttet til politikkpåvirkning og grad av organisering hos de involverte. I 4.3 kommer jeg til å skifte fokus fra agendasetting til Statens vegvesens arbeid i planleggingsfasen. I møtet med lokalsamfunnet opptrer Statens vegvesen som en vertikal spesialiseringsetat med spisskompetanse på veg, mens kommunen opptrer som en aktør med et horisontalt spekter av interesser å ivareta. I delkapittel 4.3 vil jeg derfor redegjøre for sentrale lover, regler, rutiner og prosedyrer som har vært førende underveis i planleggingsprosessen, nettopp for å kunne forklare hvordan de instrumentelle elementene påvirker og legger føringer som preger det endelige planresultatet. Denne fasen kan identifiseres som fase ii) i Howlett m.fl. sin modell, nemlig policyformuleringsfasen. I neste delkapittel, 4.4, vil jeg forsøke å peke på aspekter ved prosessen mot det endelige planresultatet som ikke kan forklares av det formelle, og her vil jeg benytte aspekter fra institusjonell teori for å analysere det endelige planproduktet. Dette er fase iii) hos Howlett m.fl., det vil si avgjørelsesfasen. I dette delkapitlet, som forklarer skjønsmessige forhold, kommer jeg også til å analysere E6 forums sammensetning og funksjon ut fra governanceteori. I 4.5 vil jeg gå litt nærmere inn på noen av de involverte interessene i Sør-Fron for å se hvordan de ulike interessene har deltatt eller ikke deltatt i den

formelle prosessen. Jeg vil først gi en oversikt over nasjonale og lokale interesser, for så å undersøke de ulike interessene systematisk. Endelig vil jeg forsøke å forklare hvorfor de involverte interessene i varierende grad har lyktes med å få gehør for sine krav til den nye vegens trasé og utforming. Avslutningsvis, i 4.6, vil jeg oppsummere de gjennomgåtte punktene.

4.1 Det politiske systemet – hvordan kan caset plasseres?

Som nevnt i kapittel 2 er det trekk ved de tre første fasene fra Howlett m.fl. sin policysirkel som vil bli analysert i min oppgave. I delkapittel 4.2 vil agendasettingsfasen bli grundig gjennomgått, og jeg vil forsøke å vise hvilke aktører som deltok for å sette utbyggingen på agendaen. Policyformuleringsfasen er neste steg, og der vil jeg benytte Statens vegvesens arbeid med plandokumentene som eksempel i delkapittel 4.3. Avgjørelsesfasen vil også bli aktualisert i delkapittel 4.4 med en gjennomgang av hvilke hensyn som ble tatt på strekningen Augla – Strand i Sør-Fron kommune. Det endelige punktet for min oppgave blir satt idet avgjørelsesfasen avsluttes, det vil si ved kommunestyrets vedtak av reguleringsplanen i september 2011. Per i dag er saken inne til KS2, det vil si ekstern kvalitetssikring og risikoanalyse. Deretter venter behandling av bompengeproposisjon i Stortinget, og dette vil markere starten på implementeringsfasen.

I Eastons modell (se delkapittel 2.1) over det politiske system befinner empirien i min oppgave seg tydelig på inputsiden. Det er derfor for tidlig å kunne kommentere det som kan klassifiseres som prosessens outcome; selve planresultatet og læringseffekten av planleggingen og implementeringen, men det er desto bedre muligheter til å gå gjennom og analysere hva som skjer på inputsiden i vegplanleggingssaker.

Empirien kan som sagt plasseres inn i de tre første fasene fra Howlett m.fl. sin policysirkel. Deltakerne i prosessen er det statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsnivået, mer eksakt vil det si Statens vegvesen Region øst, Oppland fylkeskommune og Sør-Fron kommune. I tillegg finnes det krefter i lokalsamfunnet som opererer på siden av det formelle systemet, og det vil også bli illustrert (særlig i delkapittel 4.5). Det er snakk om tre

myndighetsnivåer i dette caset, men det er særlig særtrekk ved det statlige utredningsarbeidet og den lokale vedtaksmakten som vil bli gjennomgått. Resultatet av de tre policyfasene er det endelige planproduktet, det vil i denne sammenhengen si den politisk vedtatte reguleringsplanen som viser den planlagte vegens trasé (se beskrivelse under overskriften «det endelige planresultatet» innledningsvis i kapittel 4).

4.2 Agendasetting i nyere tid – en felles plan og et felles mål

Når det gjelder policyentreprenører og arbeid for å få satt utbygging av E6 gjennom Sør-Fron kommune på agendaen, er det særlig tre ulike aktørgrupper som har vært aktive: *E6 forum*, ordføreraksjonen «*Ny E6 nå!*» og *Oppland fylkeskommune*. Hvordan kan de tre ulike policyentreprenørenes arbeid forklares? Gjennom å gi en beskrivelse av deres fremgangsmåter og tidsmessige og strategiske plassering vil jeg senere kunne analysere deres innsats i lys av Kingdons agendasettingsteori.

4.2.1 E6 forum³ – en møteplass for informasjon og strategi

E6 forum er en møteplass for å utveksle informasjon og finne en felles strategi for regionale agendasettere, lokale beslutningstakere, brukere og de fysiske iverksetterne. 12. november 2003 ble E6 forum stiftet. De oppnevnte deltakerne i forumet fra 2003 var fylkesordføreren, ordførere fra Lillehammer i sør til Sel i nord og representanter fra næringslivet, mens Statens vegvesen hadde status som sekretariat for forumet (Moastuen, 2012). Noen måneder tidligere, i juli 2003, ba bruker- og interesseorganisasjonene om etablering av et samarbeidsforum for å sikre prioriteringen av utbyggingen av E6 gjennom Innlandet, og E6 forum er resultatet av dette initiativet (Moastuen, 2012).

En av mine informanter sier «[E6 forum] har vært en del av suksesskriteriene for det vi har oppnådd i E6-prosjektet» (intervju, 2012). Forumet har med andre ord høy status blant medlemmene i gruppen, men hva er forumets viktigste funksjon? Hva er betingelsene for suksessen? For medlemmene i E6 forum har møteplassen en klar funksjon, og Statens

³ «E6 forum» er navnet på forumet.

vegvesen har en tredelt forståelse for forumets betydning: i) for å prøve å rydde opp hvis det skulle skjære seg på et lavere nivå i systemet, ii) pådriverfunksjon og iii) samordningsfunksjon, slik så de politiske kreftene i kommunene ser at hele prosjektet henger sammen og at kommunene ikke står fritt til å gjøre alle vedtak på egen hånd (intervju, 2012). En annen av deltakerne sier at

det har vært en arena for samhandling, utveksling av informasjon, meningsutveksling, strategiutvikling. Det har vært en prioritert arena for de som har vært med der, for det er travle folk alle sammen. Men allikevel har det vært prioritert å møte opp og ansett som en viktig arena.

(intervju, 2012).

En annen av mine informanter omtaler forumet på denne måten:

For å kunne være pådriver, være kjent og kunne ha kunnskap om hverandre og kunne pushe på hverandre i forhold til nødvendige planavklaringer. Og slik sett var det viktig både som et samordningsorgan, et koordineringsorgan, et organ hvor vi kunne på en måte øve påtrykk på den enkelte kommune og på Statens vegvesen [...].

(intervju, 2012).

Har E6 forum hatt en tydelig rolle som agendasetter? Hvordan kan dette forklares? Som vist er forumet sammensatt av ulike representanter fra både politiske og administrative kretser der både staten, fylkeskommunen og kommunene er representert, samt brukernes interesseorganisasjoner. Dette viser at gruppen har en fragmentert bakgrunn, og at den er en sammensetning av ulike representanter. Det som kan klassifiseres som beslutningsapparatet som policyentreprenørene forsøker å påvirke, er stortingsmedlemmer og statsråder. Ingen av medlemmene i E6 forum er stortingsrepresentanter eller statsråder per i dag, og derfor må forumet klassifiseres som en eventuell policyentreprenør på utsiden av selve beslutningsapparatet, og befinner seg da i det sjiktet som Kingdon (2003) bedømmer til å være den viktigste typen agendasettere.

Ut fra Kingdons (2003) krav til agendasettere er det lite som tyder på at E6 forum har rettet sitt arbeid direkte mot å få planlegging av ny E6-trase på stortingspolitikernes dagsorden, men som informantene sier kan det virke som forumet heller har hatt en samordnings- og koordineringsfunksjon som tidsmessig strekker seg tilbake til agendasettingsfasen. Til tross

for at forumet i seg selv ikke har bedrevet agendasetting etter Kingdons (2003) kriterier, har forumet en sammensatt medlemsmasse, og det kan være aktører som har vært medlemmer i E6 forum som har spilt en rolle for agendasettingen gjennom andre kanaler. Dersom man legger en antakelse om at enkelte deltakerne har hatt en cross-over effekt, kan E6 forum allikevel ha spilt en indirekte rolle for agendasettingen, gjennom koordinering og samordning av aktivitet. Slik sett kan forumet ha hatt noe betydning for sentrale føringer mot det endelige planresultatet helt siden 2003.

For å gi en kort kommentar til E6 forums sammensetning, ble selve forumet etablert etter initiativ fra det lokale brukernivået. Slik sett vil E6 forum være et eksempel på en gruppe der initiativet til selve opprettelsen kommer fra det lokale planet, og medlemmer fra det lokale og regionale forvaltningsnivået er også i flertall. Den eneste statlige representanten i forumet er medlemmer fra Statens vegvesens prosjektgruppe for utbygging av E6 på strekningen Biri – Otta, og de hadde opprinnelig en ren administrativ rolle i forumet. Slik sett kan det eventuelle initiativet fra E6 forum mot beslutningstakere sentralt bli sett på som en henvendelse i tråd med kriteriene for *bottom-up* fra en ekstern policyentreprenør. Det som antakeligvis heller er tilfellet er at E6 forum fungerer som et koordineringsorgan der avtaler blir inngått, for deretter at andre aktører i forlengelsen av medlemmene i gruppen kan øve press mot sentrale beslutningstakere på Stortinget.

4.2.2 Ordføreraksjonen «Ny E6 nå!»

En annen konstellasjon som øvde politisk press for å få utbygging av E6 gjennom Gudbrandsdalen på dagsorden var gruppen som jobbet med aksjonen kalt «Ny E6 nå!»: ordførerne i Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron og Sel, næringslivet og NAF. Alle de fire kommunene hadde ordfører fra Arbeiderpartiet i denne perioden. 15. mai 2006 arrangerte gruppen et folkemøte i Sør-Fron kulturhus for å sette fokus på ny E6 gjennom området, og daværende samferdselsminister Liv Signe Navarsete var til stede på møtet. Det var også 800 tilhørere fra store deler av Gudbrandsdalen, og det var samlet inn 22.000 underskrifter for utbygging av E6 gjennom dalføret (Bruheim, 2006). Temaet var aktuelt og engasjerende for de som er bosatt i regionen, og aksjonsgruppen gjorde en god jobb for å mobilisere innbyggerne. Resultatet av folkemøtet ble at Navarsete lovte 15 millioner kroner til planlegging av prosjektet (Bruheim, 2006).

Gruppens arbeid var direkte utløst av en topp i trafikkulykker i Gudbrandsdalen, der små lokalsamfunn og kommuner hadde mistet flere innbyggere (intervju, 2012). En av mine informanter forteller at ordførerne i de fire kommunene følte de ikke kom noen veg ved å jobbe gjennom de vanlige kanalene, som lokalaviser og lignende, og de ønsket at dette måtte «[...] bli en nasjonal sak. En mediesak» (intervju, 2012). En av deltakerne i ordførerkonstellasjonen fikk ideen om å engasjere et PR-byrå, og det endelige valget falt på et nasjonalt PR-byrå med kontor i hovedstaden. En av ordførerne fikk i rolle å være kontaktperson mellom ordførerne og PR-byrået *PR-operatørene*. Ordførerne fortalte sine historier til PR-eksperter: de viste til dødsulykkene med lokale tap, ulykkesstatistikken og manglende prioritet i Vegdirektoratet (intervju, 2012). Resultatet ble et mediefokus på strekningen i nasjonale medier som VG og Dagbladet. Da distriktets representant til Stortinget skulle arbeide politisk for å få planlegging av ny E6 gjennom Gudbrandsdalen inn i NTP, kontaktet han ordføreren som hadde fått rollen som kontaktperson opp mot PR-byrået, og dermed kom det oppslag i nasjonale medier om vegen og hvor farlig den var da saken skulle diskuteres sentralt (intervju, 2012). På denne måten ble de lokales engasjement for ny E6 gjennom Gudbrandsdalen en sak som angikk nær sagt hele Norge, og også sentrale beslutningstakere fikk opp øynene for behovet for en oppgradert E6 på strekningen Ringebru – Otta.

I juli 2008 ble det gjennomført en såkalt «ordføreraksjon» i Gudbrandsdalen, der ordførerne og noen innbyggere aksjonerte for ny E6 ved å markere at ulykkesesongen var i gang (Ny E6 nå!, 2008). E6 forum ble varslet om de planlagte aksjonene og hadde god informasjon om de planlagte aksjonene, men deltok ikke (intervju, 2012). De som derimot jobbet i kulissene bak ordførerne og var med for å mobilisere til aksjonen, var Aps kvinnepolitiske nettverk i Midt-Gudbrandsdalen. I følge en av deltakerne i nettverket ønsket de å tenke utradisjonelt:

Samferdsel er [et felt som er preget av] typisk mannsdominans, men det er ikke det. Men det har blitt overstyrt av de, det har vært en naturlig del av politikken at det er menn som styrer med samferdsel. [...] Men E6 har vært tenkt i mange, mange år og så ville vi ha litt annet perspektiv, litt mykere perspektiv. Tenker mor og unger, trafikksikkerhet, fremkomst, skole, barnehage.

(intervju, 2012).

Gjennom å satse på mykere verdier enn dramatiske døds- og ulykkestall, så engasjerte den kvinnepolitiske gruppen det min informant kaller «ikke-politikere». De deltok på ordføreraksjonen og samlet inn underskrifter i forkant (intervju 2012).

Hvordan kan denne gruppens sammensatte og flersidede aktivitet forklares ved hjelp av agendasettingsteori? For å begynne med gruppens sammensetning så bærer den tydelige tegn av å være en lokal interesse. Siden gruppens kjerne består av ordførere, representerer medlemmene i gruppen områdets innbyggere, og dermed kan det kanskje sies at det er en interessegruppe med et bredt mandat i ryggen. «Ny E6 nå!» befinner seg på utsiden av selve beslutningsapparatet sentralt, og har derfor ikke den formelle statusen i forhold til agendasetting som beslutningstakere på innsiden av beslutningsapparatet har. Det gruppen derimot har hatt, er nær kontakt med sentrale beslutningstakere. Møtet i 2006, som resulterte i lovnad om pengestøtte fra daværende samferdselsminister Navarsete, er et eksempel på nær kontakt med en sentral beslutningstaker. Det samme møtet kan ha vært et såkalt policyvindu fra Kingdons (2003) teori: policyentreprenørene lokalt har fulgt «the national mood» og lyktes med sin kontakt til ministernivået, og fått avtalt et folkemøte med Navarsete.

Den omtalte ulykkestopp kan også ha vært et policyvindu, siden den førte til en endring i den politiske strømmen: de lokale politikerne ville ikke lengre bare være tilskuere og krevde at det nasjonale nivået måtte svare på deres lokale handlinger. Slik sett kan folkemøtet i 2006 ha fungert som et middel for å nå målet om endring i veg- og ulykkessituasjonen i distriktet, og som vist førte møtet til en økonomisk bevilgning øremerket planlegging. På denne måten førte det lokale initiativet, i tråd med *bottom-up*-tilnærmingen der initiativet kommer fra det lokale forvaltningsnivået, til en nasjonal fokusendring, og slik ble strekningen en del av det nasjonale, samferdselspolitiske bildet.

Samtidig er den tette koblingen mellom interessegruppen og nasjonale medier interessant i et analytisk perspektiv. Gjennom kommunikasjonsbyrået oppnådde «Ny E6 nå!» en profesjonell medievinling på sin sak, og slik sett fikk de lokale policyentreprenørene to ting oppnådd: både saken opp på bordet hos sentrale beslutningstakere og en bred mediedekning. Som vist i kapittel 2 ser Kingdon (2003) på media som en viktig aktør i agendasetting, gjennom deres kringkastende rolle.

Et annet element som også er viktig for interessegruppen er deres kontaktperson på Stortinget, som på det daværende tidspunktet satt i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité, og var med og timet medieoppslagene så de passet med behandlingen på Stortinget. På denne måten hadde interessegruppen sikret både Stortinget og regjeringens oppmerksomhet gjennom tre ulike virkemidler: folkemøtet, jevnlig medieoppslag og en lagspiller på Stortinget. Samtidig kjørte de i gang en aksjon langs E6 for å skape bevissthet rundt saken også hos vegens brukere, og på denne måten ble behovet for ny veg også aktualisert for trafikantene allerede i agendasettingsfasen.

4.2.3 Fylkeskommunens strategiske ansvar - distriktets høringsinstans til NTP

Hvilken rolle spiller fylkeskommunen i planleggingsfasen av nasjonale vegstrekninger? Som nevnt er fylkeskommunen deltaker i E6 forum, samtidig som den er eier av fylkesvegene. Fylkeskommunen er også ansvarlig for forvaltning av kulturminner, og er blant annet av denne årsaken en høringsinstans i arbeidet med planene for en ny vegstrekning. Dette er viktige oppgaver knyttet direkte til forvaltning og iverksettelse av politikk, men det regionale forvaltningsnivået har også en strategisk enestående rolle. Hvordan har dette utspunnet seg i saken for utbygging av E6 på strekningen Biri – Otta?

I 2004 ble Hedmark og Oppland fylkeskommuner enige om å opprette det såkalte *Arena Innlandet*. I følge en av mine informanter hadde de to fylkeskommunene tidligere stort sett funnet saker å være uenige om, men etter valget i 2003 ble de to nabofylkene altså enige om å inngå et samarbeid (intervju, 2012). Gjennom sin felles satsning og møteplass klarte de to fylkeskommunene å bli enige om en tydelig prioritet på veg, den såkalte *LOTTO-rekka*: 2, 4, 6 og 16⁴.

Samtidig har fylkeskommunen en rolle som en instans som er med og legger premissene for den nasjonale prioriteringen av vegplanleggingsprosjekter. Flere av mine informanter fremhever betydningen av den felles samferdselsstrategien Hedmark og Oppland ble enige om, og at dette er en fordel for den samferdselspolitiske strategien (intervju, 2012).

⁴ 2, 4, 6 og 16 står for henholdsvis riksveg 2, riksveg 4, E6 og E16.

Fylkeskommunene er høringsinstanser til NTP, så en felles satsning på én samferdselsstrategi i Innlandet har vært avgjørende for å få utbyggingen inn i NTP (intervju, 2012).

Fylkeskommunen har rollen som en policyentreprenør som befinner seg i en gråsoner mellom de to kategoriene av beslutningstakere. For selv om fylkeskommunen ikke har muligheten til å vedta hvilke vegstrekninger som skal prioriteres nasjonalt, så spiller den en vesentlig rolle for prioriteringen av lokale og regionale vegstrekninger i NTP. Gjennom høringsrunder til NTP presenterer fylkeskommunen den regionale prioriteringen av nasjonale utbyggingsprosjekter, og mitt inntrykk er at det er sjelden at sentrale beslutningstakere blander seg inn i de regionale prioriteringene. Med bakgrunn i denne posisjonen velger jeg å kalle fylkeskommunen for en aktør som vanskelig kan klassifiseres innenfor begrepsparet utenfor eller innenfor beslutningsapparatet, men ser heller på fylkesnivået som en policyentreprenør med indirekte betydning på agendasettingen.

Det nyskapende samarbeidet med Hedmark fylkeskommune kan fungere som en endring i politisk strøm som førte til et åpent policyvindu. Ved en felles prioritering av de tidligere nevnte vegstrekningene, deriblant E6 fra Minnesund til Otta, ble det enklere for aktørene å påvirke beslutningstakerne som er innenfor beslutningsapparatet til å gå inn for nettopp denne vegstrekningen. Uten en felles prioritering hos de to fylkeskommunene mener flere av mine kilder at det ville vært diskutabelt om ny E6 gjennom distriktet i det hele tatt hadde kommet opp på den nasjonale agendaen (intervju 2012).

Fylkeskommunen kan klassifiseres som en aktør fra det lokale og regionale nivået som bidrar til agendasetting nasjonalt, og dermed kan også denne aktøren være en representant for *bottom-up*-tilnærmingen.

4.2.4 Hva betyr dette? Oppsummering om de tre typene agendasettere

Hva er så forskjellen på de tre foreslåtte agendasetterne? For det første skiller E6 forum seg ut ved å være et samordningsorgan der partene fra de ulike politiske nivåene har drevet deling av informasjon og inngått avtaler. Forumets medlemmer har utøvd press for å få vegplanleggingen på agendaen, men ikke gjennom E6 forum. Dermed kan konklusjonen bli at

E6 forum heller har status som et samarbeidsorgan enn som et egnet organ for å utøve direkte agendasetting og påvirkning mot sentrale myndigheter. Det andre organet, ordføreraksjonen «Ny E6 nå!», befinner seg også på utsiden av det sentrale beslutningsapparatet, men har kontakter i flere instanser i det nasjonale beslutningsapparatet. Gjennom å legge til rette for og finansiere eget PR-stunt, og ved å spille på lag med de rette personene sentralt lyktes aksjonen med å sette behovet for ny veg på den nasjonale agendaen. Slik sett var «Ny E6 nå!» den gruppen av de tre gjennomgåtte som lyktes i størst grad med sitt agendasettingsforsøk. Endelig spiller fylkeskommunen en viktig rolle for prioriteringen av vegstrekninger inn i NTP, og det har vist seg at samarbeid med nabofylket er av avgjørende virkning for å få en helhetlig satsning på veg i distriktet. Til tross for at fylkeskommunen opptre i det jeg kaller gråsonen mellom innsiden og utsiden av beslutningsapparatet, har de en sentral posisjon som legale agendasettere. Mens ordføreraksjonen gjorde en jobb rettet inn mot hele vegdebatten, så opptre fylkeskommunen i større grad i kulissene, men med en tydeligere mottakergruppe.

Alle de tre nevnte organene som har blitt gjennomgått representerer det jeg kaller *bottom-up*-tilnærmingen. Dette sier oss at de som er opptatt av ny veg i distriktene er de som er bosatt der, samt brukere av vegen fra andre landsdeler. Det er dermed to typer aktører som jobber for å få vegutbygging på agendaen; aktører med bostedstilknytning til distriktet samt aktive brukere (for eksempel lastebileiere fra Nord-Vestlandet). Timing, rett bruk av kontakter og medieoppmerksomhet viser seg å være viktig for å få vegplanlegging på den nasjonale agendaen. Samtidig bør det nevnes at oppmerksomhet rundt veg krever et jevnt fokus, det er ikke automatisk en stabil og ensidig prosess.

Tabell 4.1 Klassifisering av agendasettere

| | E6 forum | «Ny E6 nå!» | Oppland FK |
|---------------|-----------|-------------|------------|
| Agendasetting | Indirekte | Direkte | Direkte |
| Nivå | Bottom-up | Bottom-up | Bottom-up |
| Initiativ | Frivillig | Frivillig | Formelt |

4.3 Det formelle handlingsrommets rammer: slik påvirker det formelle systemet det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune

Som vist i forrige delkapittel var det lokale aktører som fikk satt utbygging av E6 på agendaen. Neste steg i prosessen, det vil si fasen Howlett m.fl. kaller policyformulering, var utarbeidelse av plandokumenter og detaljerte løsninger for E6 gjennom Sør-Fron kommune. I dette delkapitlet er det Statens vegvesens rutiner og organisering som vil bli satt under lupen, og det vil bli beskrevet og forklart hvordan etatens standardiserte arbeidsmåte og produktutvikling påvirker det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune. Jeg vil avgrense feltet ved å se på etatens rutiner rundt kontakt med det lokale publikumet i vegplanleggingssaker, og analysens empiriske utgangspunkt vil være utvalgte paragrafer fra PBL. I tillegg vil jeg vise et utdrag av en beskrivelse av vegstandard og vegens tekniske utforming gjennom Sør-Fron kommune. Selv om det er kommunen som behandler og vedtar de endelige plandokumentene politisk, er ikke planproduktet et resultat tilfeldig satt sammen og valgt av kommunen selv. Det ligger grundige, tekniske og rutinepregede valg bak Statens vegvesens anbefalte trasévalg, og der det er skissert flere alternative løsninger for kommunen, som på strekningen Augla – Strand (som jeg kommer nærmere inn på i neste delkapittel), er det gjort rede for konsekvensene av de ulike trasévalgene. Hvilke strukturelle og tekniske implikasjoner er uttrykk for at Statens vegvesen er et redskap for å løse samfunnsproblemer? Hvilke prosesser ligger bak Statens vegvesens planutkast?

Først vil jeg gi en gjennomgang av sentrale regler og rutiner, før jeg viser hvordan prosessen rundt reguleringsplanen var i Sør-Fron kommune. Deretter vil jeg gi en kort redegjørelse for vegens tekniske standarder. Etter at dette er gjort vil jeg analysere funnene; for det første vil jeg forklare hvordan organisasjonens funksjonalitet har merket produktet, for det andre vil jeg vise hvordan den rasjonelle og byråkratiske strukturen påvirker det endelige planresultatet og for det tredje vil jeg kommentere forholdet mellom den spesialiserte staten og den allsidige kommunen på vegen mot det endelige planproduktet.

4.3.1 Hvordan preget vegplanleggingens formelle sider planresultatet i Sør-Fron kommune?

Som jeg har vært inne på i kapittel 1 er Statens vegvesen ansvarlig for finansiering, administrering og utføring av nasjonale vegprosjekter. I kapittel 2 viste jeg at Statens vegvesen er et spesialiseringsorgan, som rommer fem vegregioner⁵ samt Vegdirektoratet (Statens vegvesen, 2012). Dermed er det Statens vegvesen som er ansvarlig for planarbeidet med E6 gjennom Sør-Fron kommune, og etaten er et uttrykk for sektorisering der det forventes målspesifiserte og formaliserte handlinger. Hvordan har dette påvirket det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune?

I arbeidet med de ulike plandokumentene, eksempelvis planprogrammet, forprosjektet, prinsippskissa, reguleringsplanen og konsekvensutredningen, benytter de utdannede planleggerne i Statens vegvesen ulike håndbøker som veileder de ansatte ved valg underveis i planprosessen. Håndbøkene er spesifiseringer av vegloven (Vegloven, 1963; intervju, 2012). Samtidig er selve planprosessen og forholdet til de deltakende aktørene i lokalmiljøet regulert gjennom PBL. PBLs kapittel 4 fastslår at forslag til planprogrammet skal ut på høring, og at dokumentene skal legges ut til offentlig ettersyn (Plan- og bygningsloven, 2008: §4-1). Videre bestemmer PBLs kapittel 4 at alle planprogram skal ha en planbeskrivelse av formål, hovedinnhold og virkninger (Plan- og bygningsloven, 2008: §4-2). Kapittel 5 i PBL understreker viktigheten av at «enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning» (Plan- og bygningsloven, 2008: §5-1). Det vil i denne sammenheng si at Statens vegvesen har et ansvar for å sørge for at samtlige involverte parter gis muligheten til å uttale seg. Den aktuelle kommunen skal delta for å sikre aktiv medvirkning fra innbyggerne (Plan- og bygningsloven, 2008: §5-1). Samtidig fastslår §5-2 rutineene rundt høringer.

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes ut på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

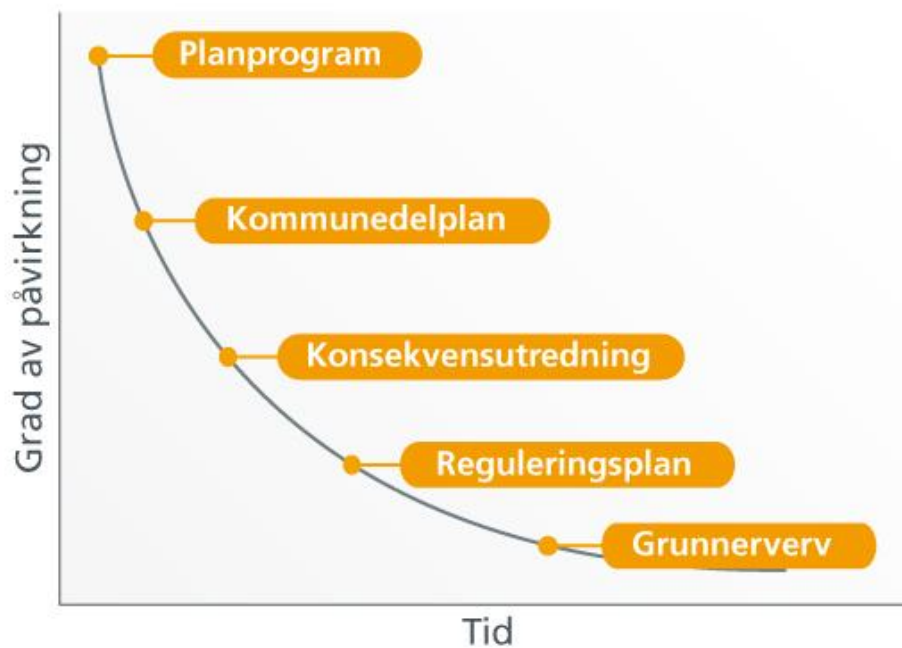
(Plan- og bygningsloven, 2008: §5-2).

«Før vedtak fattes, skal forslag til bestemmelse sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner med seks ukers frist for uttalelse, og gjøres tilgjengelig

⁵ Region nord, region midt, region vest, region sør, region øst.

gjennom minst én avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier» (Plan- og bygningsloven, 2008: §6-3). Det vil si at før vedtak blir fattet i plansaker på statlig nivå, skal de berørte lokale instansene ha mulighet til å uttale seg, og innbyggerne i det berørte området skal informeres om denne muligheten gjennom lokale medier.

Som en slags videreutvikling av PBL har Statens vegvesen etablert en egen figur som viser publikums grad av påvirkning på de ulike plandokumentene. X-aksen viser tidsforløpet, mens Y-aksen viser påvirkningsgrad. Det vil si at høy score på X-aksen betyr at planprosessen har kommet langt (med grunnverv som et resultat av selve planprosessen), mens høy score på Y-aksen illustrerer høy grad av påvirkningsmulighet:



Figur 4.1 Statens vegvesens figur som plasserer ulike plandokumenter og publikums mulighet til påvirkning

(Statens vegvesen, 2011b).

Som også figuren viser blir det oppfordret til høy grad av aktivitet fra lokalsamfunnet ved utarbeidelsen av de tidlige plandokumentene, da det er på et tidlig nivå i planfasen det er lettest for planleggerne å ta hensyn til publikums ønsker. Dermed er det lite rom for

fleksibilitet når det gjelder utførelsen av selve planprosessen, og det er lovbestemte rutiner knyttet til høringer og kontakt med brukerne av vegen. Hvordan var arbeidet med den siste og mest detaljerte planen, reguleringsplanen, i Sør-Fron kommune?

Reguleringsplanen, som bygger videre på beslutningene som ble vedtatt i kommunedelplanen, ble utarbeidet av Statens vegvesens prosjektgruppe, men ble vedtatt i kommunestyret i Sør-Fron (Statens vegvesen, 2011c). Dette betyr at reguleringsplanen er en kommunal plan, men på grunn av blant annet ressursknapphet i kommunene, er det altså Statens vegvesen som utarbeider planen mens kommunen behandler den politisk. Reguleringsplanen gir en oversikt over detaljene i den planlagte vegutbyggingen, og Statens vegvesen ramser opp typiske forhold som omtales i dokumentet: «Utforming av veg med kryss, støyttiltak, adkomster til enkelteiendommer, miljøtiltak, vilttiltak, eventuelle gang- og sykkelveger eller andre tiltak på eller langs lokalveger, områder for deponi og rigg samt prinsipper for vannavrenning» (Statens vegvesen, 2011c). Reguleringsplanen må være på plass og vedtatt før Statens vegvesen får tilgang og mulighet til å håndtere arealet som skal benyttes til ny trasé (intervju 2012). Det er offentlige etater, grunneiere og andre interesserte som oppfordres til å komme med sine skriftlige og muntlige innspill under høringene, gjennom brev og åpne møter med etaten. Statens vegvesen opplyser lokale innbyggere og interesserte om åpne møter og høringer gjennom etatens egne nettsider, men også i den lokale pressen. Grunneiere får varsler gjennom brev i tillegg (Statens vegvesen, 2011c). Reguleringsplanen for ny E6 gjennom Sør-Fron kommune ble behandlet i to omganger; strekningen Frya – Odenrud ble vedtatt i kommunestyret i Sør-Fron 29. mars 2011, mens reguleringsplanen for strekningen Odenrud – Nord-Fron grense ble behandlet og endelig godkjent i kommunestyret 27. september 2011 (Sør-Fron kommune, 2011c; Sør-Fron kommune, 2011d).

Etatens handlinger er ikke bare lovregulert når det gjelder samhandling med lokalsamfunnet i plansaker, også de ulike tekniske valgmulighetene er lovfestet. I redegjørelsen som følger er det tydelige spor av vegtekniske definisjoner og alternativer som kan knyttes opp mot lovverket, og de tekniske spesifiseringene finnes igjen i etatens håndbøker (intervju, 2012). Hvordan er vegstandarden og den tekniske utformingen for den nye E6-traséen i Sør-Fron kommune?

Fartsgrensen på den nye E6-traséen gjennom Sør-Fron kommune skal i følge reguleringsplanen være 90 km/t, med forbehold om unntak ved kryss og i tunneler (Statens vegvesen, 2010b: 30). Videre skal vegen ha standardklasse S5, det vil si veg med «[b]redde på 3,75 meter. Totalbredde på veg er 13,5 meter ved tofelts veg, 15,5 meter med forbikjøringsfelt i en retning og 17,5 meter med forbikjøringsfelt i begge retninger samtidig» (Statens vegvesen, 2010b: 31). Standardklasse S5 innebærer også midtrekkverk, planskilte kryss og nødstopplommer med en kilometers mellomrom (Statens vegvesen, 2010b: 34). Deler av strekningen som skal gå i tunnel har fått profil T0,5 og tunnelklasse D, det vil bl.a. si

toveis trafikk i ett løp, kjørebreddebane 3,5 m adskilt av midtfelt på 1 m, maksimal stigning på 5 %, havarinisjer for hver 250. meter, snunisjer for hver 1000. meter, nødstasjoner for hver 125. meter, fjernstyrte bomber for stenging, slokkevann, [video]overvåkning, fritekstskilt og ATK [automatisk trafikk kontroll]

(Statens vegvesen, 2010b: 32-33).

Altså er Statens vegvesens handlingsvalg formaliserte og regulert gjennom lovverket, både når det gjelder tekniske spørsmål og i tilknytning til kontakt med vegens brukere.

4.3.2 Offentlige organisasjoners funksjonalitet – målspesifisering, formalisering og sektorisering setter sine spor på Statens vegvesens forslag til planprodukt

Hvordan kan Statens vegvesens regelstyrte handlingsrom forklares ut fra *målspesifisering*, *formalisering* og *sektorisering*? De tre nevnte aspektene er uttrykk for offentlige organisasjoners funksjonalitet.

Det er en tydelig målspesifisering som er med og avgrenser Statens vegvesens handlingsrom. Jeg vil påstå at selve opprettelsen av et eget organ for å håndtere tekniske utfordringer knyttet til veg er et tydelig tegn på en målspesifisert aktivitet helt fra første stund. Denne målspesifiserte opprinnelsen kan kanskje også prege Statens vegvesen i dag, med tydelige og avgrensede arbeidsoppgaver. Videre har formaliseringen gjort sitt inntrykk på den målspesialiserte organisasjonen Statens vegvesen, gjennom formaliserte rutiner knyttet til eksempelvis publikums deltakelse i planprosessen. Ved å inkludere publikum til å delta på kringkastede høringer til avgrensede tidspunkt har det ført til en stabil planprosess, både for

Statens vegvesen og publikum. Det vil si at formaliseringen av høringsrunder og publikumsdeltakelse har ført til en intern stabilitet, der etaten til et hvert tidspunkt kan forholde seg til et regelverk som regulerer lokale brukeres innspill i planarbeidet. Dette fører til at Statens vegvesen beholder en viss kontroll på planprosessen.

Samtidig kan den målspesifiserte aktiviteten og opprettelsen av et eget organ for vegsaker være uttrykk for sektorisering. Måten Statens vegvesen har opptrådt på i Sør-Fron er ikke enestående, den samme fremgangsmåten og utarbeidelsen av de samme plandokumentene finner sted også i andre kommuner og vegregioner. Formaliseringen av publikums mulighet til deltakelse er også noe som gjelder for plansaker innen vegfeltet over hele Norge, og det er som allerede nevnt lite unikt å spore i vegetatens oppførsel og plansakens gang i fasen for policyformulering. Den tydelig regelstyrte og formaliserte aktiviteten kan skyldes at Statens vegvesen er et eksempel på en del av byråkratiet som tydelig er sektorisert, og dermed kan det tyde på at Statens vegvesen er en rasjonell aktør også i møte med kommunene. I den neste fasen fra Howlett m.fl. sin policysirkel, det vil si fasen for avgjørelser, er bildet noe mer fragmentert og mindre strømlinjeformet, og det har vært uenighet mellom Statens vegvesen og Sør-Fron kommune om trasévalg. Dette vil jeg komme nærmere inn på i delkapittel 4.4.

4.3.3 Statens vegvesen - hvordan påvirker den rasjonelle og byråkratiske tankegangen det endelige planresultatet?

Lovverket styrer og regulerer det meste av Statens vegvesens handlinger i plansaker, særlig gjennom vegloven og PBL. Både alternativene og selve prosessen er lovregulert, og det betyr at lovverket har betydning for det endelige planresultatet. Til grunn for denne tydelige regelstyringen ligger det en rasjonell aktør med klart definerte mål.

Mens vegloven viser normaler og tekniske retningslinjer, er det etatens økonomiske rammer som setter grenser for prosjektenes størrelse og omfang (intervju, 2012). Dette vitner om at en *teknisk og økonomisk* rasjonalitet vil være med å styre og sette grenser for Statens vegvesens valg i utarbeidelsen av plandokumenter. Med andre ord er selve prosessen styrt av formålsrasjonalitet, satt av lovverket og Stortingets økonomiske bevilgninger. Den faktiske regelstyringen som foregår i etaten er på sin side et uttrykk for en formalisering av ulike formål, der regelverket er med og iverksetter de forhåndsbestemte formålene. Prosedyren

rundt lokale brukere og myndigheters deltakelse er et eksempel på et formalisert formål. Fordelen med å utvikle denne typen regelverk fører til en forutsigbarhet i planprosessen, og gir de involverte aktørene tydelige pekepinner med tanke på deltakelsesmuligheter.

Et annet uttrykk for formaliserte formål gjennom regelverket er byråkratiets (forventede) organiseringsform; hierarkiet. Statens vegvesen er en hierarkisk organisert etat, der etatens vertikale kontroll gjennom innarbeidede rutiner, respekt for lovverket og mål-middel-styring er tydelig. Selv om selve hovedorganisasjonen til Statens vegvesen er hierarkisk organisert, finnes det unntak lokalt. E6 forum er et organ av denne typen, der andre organisasjonsformer enn den hierarkiske kommer til uttrykk. Dette vil bli grundigere behandlet i delkapittel 4.4.

4.3.4 Det lokale forvaltningsnivåets legitime maktposisjon

Endelig planinstans er det lokale forvaltningsnivået, og gjennom kommunens institusjonaliserte posisjon som både lokalt talerør i høringsrunder og endelig beslutningstaker er det liten tvil om kommunens legitime makt i vegplanleggingssaker. Kommunens sentrale posisjon i vegplanleggingen kan føre til at andre elementer enn Statens vegvesens teknisk-økonomiske hensyn får forrang i det endelige planproduktet. Dette kommer jeg tilbake til i delkapittel 4.4.

Til samme tid kan kommunens legitime maktposisjon i nasjonale plansaker være uttrykk for et slags paradoks: planene utarbeides av Statens vegvesen, et statlig organ preget av sektorisering og ekspertstyre, mens lokalpolitikerne sitter med endelig beslutningsmakt over den videre planprosessens aktivitet og resultat. Økonomiske og tekniske krav styrer etatens rasjonelle prioriteringer, og det gjennomføres tidvis kompliserte og krevende beregninger i arbeidet med de ulike plandokumentene, der lovverket og håndbøkene fungerer som ledetråder for de ansatte. Som en følge av dette er Statens vegvesens argumentasjon systematisert og lik over hele landet, men allikevel er det kommunene som sitter med det avsluttende beslutningsansvaret for å vedta planene som definerer det endelige planproduktet. Dette kan ses som et uttrykk for at kommunene i Norge har mye makt når det gjelder overføringen av lokalt areal til nasjonale formål. Denne lovfestede ansvarsfordelingen kan også være et uttrykk for at lokaldemokratiet fortsatt anses som svært viktig i Norge, nesten 180 år etter innføringen av formannskapslovene.

4.3.5 Oppsummering: hvordan preger det formelle systemet det endelige planresultatet?

Statens vegvesens rutiner i vegplanleggingsprosessen er formalisert og regelstyrt, til og med kontakten med publikum er regulert av lovverket. Dette fører til en prosess med lite rom for fleksibilitet når det er snakk om vegplanleggingens formelle sider. Når det gjelder det endelige planresultatet preger formaliseringen publikums muligheter til å påvirke hvor vegen skal gå, særlig siden planprosessen oppfordrer innbyggerne i den aktuelle kommunen, her; Sør-Fron, til å delta så tidlig som mulig i planprosessen. Aktører som kommer for sent inn i prosessen vil møte problemer med å få gehør for sine ønsker om trasévalg og lignende, og dette skyldes lovverkets sterke posisjon i vegetaten. Samtidig fører reglens og rutinenes sterke stilling til en intern stabilitet i organisasjonen, som har gyldighet langt utover Sør-Fron kommunes grenser. De innarbeidede rutinene eksisterer i hele etaten på grunn av regelstyringen, og dette fører til standardiserte rutiner som er gjenkjennelige i planprosesser over hele landet. På denne måten kan innbyggere over hele Norge ha like forventninger til etatens utspill og egne påvirkningsmuligheter i vegplanleggingsaker. Hovedårsaken bak sektoriseringen og regelstyringen skyldes at Statens vegvesen er en formålsrasjonell aktør, der de tekniske og økonomiske prioriteringene stiller i første rekke. Med bakgrunn i dette er det et paradoks at det er kommunen som vedtar det endelige planresultatet. Kommunen er en kompleks aktør med ansvar for innbyggernes velferd fra krybbe til død, og med bakgrunn i det vide ansvarsområdet hender det at kommunen foretar prioriteringer som er forankret i andre verdier enn de hensynene som forbindes med Statens vegvesen. Dette kan føre til fastlåste situasjoner underveis i planleggingen. Samtidig viser plasseringen av den endelige beslutningsmakten hos det lokale forvaltningsnivået at kommunen har monopol over arealet innenfor kommunegrensene, og dermed har de lokale innbyggerne gode muligheter til å påvirke det endelige planresultatet gjennom den politiske kanalen.

4.4 Er det rom for skjønn i en prosess preget av regelstyrte aktører?

4.4.1 Faktiske hendelser: justeringer og endringer

Den planlagte E6-traséen gjennom Sør-Fron kommune er et resultat av en prosess preget av enighet på de fleste områdene. Det som skiller seg ut fra den konsensuspregede konteksten er to parseller i kommunen: Augla – Strand og strekningen forbi Harpefoss oppvekstsenter. I den førstnevnte tvisten var det Statens vegvesen og Sør-Fron kommune som var uenige, mens det er lokale beboere som føler seg misforstått av Statens vegvesen og kommunen i den andre konfliktsituasjonen. I dette delkapitlet kommer jeg til å benytte den førstnevnte av de to konfliktene for å vise hvordan det institusjonelle perspektivet kan forklare deler av de ulike aktørenes prioriteringer og handlinger. Deretter vil jeg se hvilken betydning alternative styringsformer har hatt for det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune.

4.4.1.1 Avgjørelsesfasen: Hvor skal vegen gå? Augla - Strand

Reguleringsplanen for Sør-Fron kommune ble vedtatt i to omganger, som tidligere vist var planresultatet for strekningen Frya - Odenrud klart i mars 2011, mens parsellen Odenrud – Nord-Fron grense var gjenstand for større uenigheter og diskusjoner lokalt enn førstnevnte. Reguleringsplanen for Frya – Odenrud førte ikke til store, politiske diskusjoner, og vil derfor ikke bli behandlet i dette kapitlet. I reguleringsplanen for Odenrud – Nord-Fron grense derimot, er det som nevnt to ulike strekninger som har vært gjenstand for diskusjon og konflikt. Her vil jeg redegjøre for diskusjonen og prosessen rundt trasévalget av indre eller ytre linje på strekningen Augla – Strand, der Statens vegvesen gikk til innsigelse mot kommunens vedtatte alternativ, og partene ble nødt til å møtes hos Fylkesmannen for mekling. Det var Statens vegvesens forprosjekt som presenterte ulike trasévalg på strekningen Augla – Strand som var utgangspunktet for konflikten mellom kommunen og vegvesenet.

Kommunedelplanen for Hundorp, som ble stadfestet i MD i februar 2002, inneholdt kun ett alternativ på østsiden av Lågen til trasé på strekningen Augla – Strand. Det ble bestemt via planprogrammet at det skulle utarbeides et forprosjekt, og i oktober 2008 var forprosjektet ferdigstilt fra Statens vegvesens side og klart for politisk behandling i Sør-Fron kommune.

Gjennom forprosjektet tar Statens vegvesen opp traséen på strekningen Augla – Strand, og presenterer totalt seks ulike løsninger på strekningen, men det er særlig et av alternativene som blir anbefalt i tillegg til det allerede kjente trasévalget fra kommunedelplanen; en *ytre linje* som ligger nærmere Lågen enn den opprinnelige traséen. Traséen fra kommunedelplanen fikk nå tilnavnet *indre linje*. Forprosjektet skisserer også den videre behandlingen av de to trasévalgene: «Dersom Statens vegvesen ønsker å gå videre med en alternativ løsning [...], må reguleringsplanen fremmes i to alternativer» (Statens vegvesen, 2008: 13). Denne løsningen ble fremhevet som viktig i forprosjektet for å hindre en ny kommunedelplanprosess, og det ble lagt opp til at grundigere studering av alternativene samt utarbeidelsen av konsekvensutredningen skulle avgjøre hvilket trasévalg som var mest hensiktsmessig på strekningen (Statens vegvesen, 2008: 13).

Konsekvensutredningen for strekningen Odenrud – Nord-Fron grense ble utarbeidet og trykt samtidig som reguleringsplanen. Dokumentet *Reguleringsplan. E6 Odenrud – Nord-Fron grense*, som var ferdig utarbeidet og lå ute til høring fra mars 2010, redegjorde dermed for konsekvensene av både ytre og indre linje, slik som forprosjektet anbefalte. Generelt sett fastslår konsekvensutredningen at det aktuelle området er unikt i nasjonal sammenheng, og landskapsrommet er preget av et særegent kulturlandskap med gårder og historiske funn som vitner om en lang bosettings- og jordbrukstradisjon (Statens vegvesen, 2010c: 94). Mer spesifikt blir ytre linje klassifisert som et *stort, negativt* inngrep i kulturlandskapet, på grunn av at «tiltaket på store deler av strekningen gir stor visuell barrierevirkning, og er til dels dårlig forankret i landskapets/omgivelsenes form, elementer og skala» (Statens vegvesen, 2010c: 96). Indre linje får merkelappen *middels til stor negativ*, fordi «tiltakets linjeføring, dimensjon og utforming på store deler av strekningen er dårlig tilpasset omgivelsene» (Statens vegvesen, 2010c: 94-96). Dermed vurderte Statens vegvesen ytre linjes inngripen i kulturlandskapet som et alvorligere og mindre egnet alternativ enn indre linje på strekningen Augla – Strand. Samtidig spiller tekniske hensyn, sikkerhet og forpliktelser til Jernbaneverket inn; selv ved en ulykke på vegen skal jernbanen være åpen for trafikk forbi ulykkesstedet, og Statens vegvesen var bekymret for en eventuell ulykkes konsekvenser for togtrafikken. Statens vegvesens hovedargument for ytre linje var allikevel økonomi; indre linje var 170 millioner kroner dyrere (intervju, 2012).

Reguleringsplanen var ute til høring i perioden 10. mars – 28.- april 2010, og kommunens høringsuttalelse ble behandlet i kommunestyret i Sør-Fron 20. april 2010. Da saken ble presentert for kommunestyret, viste administrasjonen sin anbefaling til diskusjonen om ytre eller indre linje på strekningen Augla - Strand: «Etter administrasjonens vurdering vil det indre alternativet ligge best – eller minst dårlig – i landskapet og det vil være enklere å dempe de visuelle ulempene mot jordene på nordøstsida ved å fylle opp støyvollen og beplante denne» (Sør-Fron kommune, 2010b). Dermed anbefalte kommuneadministrasjonen politikerne å følge opp den opprinnelige planen med indre linje som trasé, som også var stadfestet i kommunedelplanen (intervju, 2012). Saken ble behandlet i kommunens plan- og utviklingsutvalg 8. april 2010, og utvalgets innstilling ønsker å følge opp administrasjonens anbefaling til valg av trasé på strekningen Augla – Strand. 20. april 2010 var forslaget til reguleringsplanen oppe til politisk behandling i kommunestyret i Sør-Fron, og kommunens ordfører⁶ anbefalte at kommunen skulle gå inn for det ytre alternativet, i stedet for det indre som både administrasjonen og plan- og utviklingsutvalget hadde vurdert som det beste (Sør-Fron kommune, 2010b). I følge referatet fra kommunestyremøtet argumenterte ordføreren for ytre linje av økonomiske hensyn, der han viser til besparelse på ca. 170 millioner kroner, små forskjeller på de to linjenes beslag i dyrket mark og ubetydelig forskjell på de to traséenes betydning for området viltbestand (Sør-Fron kommune, 2010b). Videre argumenterte ordføreren med at ytre linje legger beslag på mindre skog enn indre linje, og at den totale opplevelsen av nærområdet vil være relativt lik ved begge trasévalgene. Ordførerens forslag ble vedtatt i kommunestyret med 13 mot 6 stemmer, og dermed støttet kommunen Statens vegvesens anbefaling om trasévalg i sin høringsuttalelse (Sør-Fron kommune, 2010b).

I februar 2011 varslet Statens vegvesen Sør-Fron kommune om at reguleringsplanen var klar for endelig, kommunal behandling. Kommuneadministrasjonen ba også denne gangen kommunestyret om å stemme for indre linje, i likhet med i behandlingen av høringsrunden til samme dokument et snaut år tidligere (Sør-Fron kommune, 2011b). Administrasjonens begrunnelse for å anbefale indre linje dreide seg om å beskytte kulturlandskapets nasjonale verdi, og de var bekymret for at ytre linje ville ødelegge for dette hensynet (intervju, 2012). 7. mars 2011 sendte Sør-Fron Bondelag et brev til politikerne i Sør-Fron kommune. Lederen i lokallaget, Dalsegg, påpekte en rekke problematiske forhold ved reguleringsplanen for

⁶ Daværende ordfører i Sør-Fron, Aksel Eng, døde brått i september 2011. Hans bortfall er årsaken til at han ikke er intervjuet i forbindelse med min studie.

strekningen Odenrud – Nord-Fron grense, og særlig for parsellen Augla – Strand (Dalsegg, 2011). Dalsegg trekker linjer tilbake til kommunens viktigste næringsveier, og konkluderer med at indre linje vil være det beste alternativet for både jordbruket og reiselivet i kommunen (Dalsegg, 2011).

Brevet fra Sør-Fron Bondelag ble lagt frem for plan- og utviklingsutvalget i kommunen 8. mars 2011, og utvalget vedtok igjen administrasjonens forslag enstemmig (Sør-Fron kommune, 2011b). Behandlingen av reguleringsplanen ble deretter videresendt til kommunens formannskap, der ordføreren foreslo vedtak av reguleringsplanen med unntak av strekningen Augla – Strand. Forslaget ble vedtatt i formannskapet (Sør-Fron kommune, 2011b). Som en konsekvens av formannskapets anbefaling om unntak av behandling av trasé på strekningen Augla – Strand, ble det sendt et brev fra Statens vegvesen til Sør-Fron kommune som viser at etaten vil varsle innsigelse dersom kommunestyret ikke vedtok ytre linje (Lund og Moshagen, 2011).

29. mars 2011 ble reguleringsplanen behandlet i kommunestyret i Sør-Fron kommune, og kommunestyret gikk enstemmig inn for indre linje (Sør-Fron kommune, 2011b). Det endelige resultatet var et annet enn Statens vegvesens prosjektgruppe hadde fått forespeilet av sine kontakter i kommunen, som hadde signalisert at kommunen kom til å gå inn for ytre linje, i tråd med Statens vegvesens ferskeste anbefaling (intervju, 2012). Som vist hadde Statens vegvesen tidligere samme måned varslet innsigelse dersom kommunen ikke gikk inn for ytre linje, og 1. april 2011 var det meklingsmøte på Statens hus på Lillehammer, der Fylkesmannen i Oppland var involvert som mekler. Meklingen førte ikke frem, og saken ble rutinemessig oversendt til MD 19. august 2011 (Valla og Bø, 2011; intervju 2012). 2. september 2011 møttes Sør-Fron kommune og Statens vegvesens prosjektgruppe igjen for å diskutere det mine informanter kaller en variant, eller en tilpasset løsning til de to linjene. Før dette møtet hadde Statens vegvesens prosjektgruppe arbeidet frem en alternativ løsning til ytre og indre linje, og resultatet av møtet ble da at Statens vegvesen sendte et brev til Sør-Fron kommune 12. september 2011 og trakk sin innsigelse (intervju, 2012). 27. september 2011 ble den endelige reguleringsplanen for strekningen Augla – Strand vedtatt i kommunestyret.

4.4.2 Skjønnsbaserte beslutninger

Hvordan kan det endelige planresultatet gjennom Sør-Fron kommune være et resultat av skjønn?

4.4.2.1 Institusjonell teori - kulturperspektivet

Hvordan kan denne endringen, fra en konflikt tydelig preget av to uenige parter, til konsensus om kommunens traséønske forklares ut fra institusjonell teori? Hva fikk Statens vegvesen til å utarbeide et nytt traséalternativ på strekningen Augla - Strand? For det første kommer jeg til å peke på institusjonenes mulighet til å opptre i takt med omgivelsene, siden en institusjon i følge Selznick (1997) er en slags sosial organisme. Deretter vil jeg argumentere for at det var «passenhetslogikken» som påvirket de ulike aktørenes handlinger, før jeg vil vise at organisasjonene preges av menneskene som er ansatt i dem. For det fjerde vil jeg vise at aktørenes handlinger kan være et resultat av stivhengighet, og at dette mønsteret kan være preget av verdier som gjennomsyret omgivelsene ved institusjonens opprettelse.

En av mine informanter i Statens vegvesen omtaler konflikten på denne måten:

Da var det framdrifta som var den store bekymringa for oss, og vi var avhengige av å få til et vedtak på denne planen som en del av flere planer for å ha den første utbyggingsetappen fra Frya til Sjoa i boks. Da manglet vi de to kilometerne her, for alle de andre planene var jo godkjente. Så da får vi vel si at framdrifta overstyrte [de andre hensynene]

(intervju, 2012).

Tidligere hadde økonomi vært Statens vegvesens viktigste argument for å beholde ytre linje, men da tidspresset ble et faktum utarbeidet etaten en tilpasset løsning som tilfredsstilte kommunens traséønske. Dette viser at Statens vegvesen i en situasjon presset på tid opptrådte i takt med omgivelsene, og dermed utarbeidet etaten en tilpasset traséløsning.

Videre kan Statens vegvesens fleksible oppførsel være et resultat av «Logic of appropriateness». Etaten ønsket et annet alternativ enn kommunen på grunn av økonomiske hensyn, men da det begynte å haste var ikke lengre konsekvenslogikken alene den eneste måten å strukturere tankene og handlingene på. For å nå målet om KS2 og politisk behandling

i Stortinget ble konsekvenslogikken utfordret av passenhetslogikken, og på grunn av tidspresset ble det «rettferdiggjort» at Statens vegvesen endret syn og utviklet en spesialtilpasset traséløsning.

Som vist i kapittel 2 kan organisasjoner preges av menneskene som jobber i dem. Gjennom intervjuer med sentrale personer i Statens vegvesen og aktørene som har samarbeidet med prosjektgruppen om planlegging av E6 gjennom Sør-Fron kommune, har det kommet frem at Statens vegvesen viser en evne til og et ønske om samarbeid og konsensus i planprosessen (intervju 2012). En av mine informanter omtaler samarbeidet med Statens vegvesen som «veldig bra», før han fortsetter:

Jeg tror ikke det er slik alle steder i landet. [...] Vi har hatt et veldig godt forhold til Statens vegvesen hele tiden, og det er jo helt avgjørende fordi vi har på en måte en gjensidighet til hverandre. Vi er avhengige av Statens vegvesen for både å få planlagt og gjennomført vegprosjekter, Statens vegvesen er avhengig av oss for å få gjennom prosjekter og så videre, så hvis ikke det fungerer...

(intervju, 2012).

Dette betyr at den tilpassede løsningen, som ble utarbeidet etter nesten et halvt års tid preget av uenighet mellom Sør-Fron kommune og Statens vegvesen, kanskje kan forklares best ut fra nettopp de ansatte i Statens vegvesens prosjektgruppe og deres ønske om å beholde en oppfattelse av enighet rundt prosessen og måloppnåelse i forhold til tidsdimensjonen. Siden valgene som ble tatt og løsningene som ble funnet er skjønnsbaserte, er de påvirket av aktørene som deltok i møtene og forhandlingene. Hadde det vært andre individer som hadde fylt arbeidsplassene i organisasjonen, er det ikke sikkert det hadde blitt utarbeidet en tilpasset, alternativ løsning, og det er dermed heller ikke sikkert at prosjektet hadde nådd sine tidsmessige mål. Dermed kan det sies at planresultatet i Sør-Fron kommune er preget av aktørene som har arbeidet med prosjektet, både politisk og administrativt i kommunen, og i Statens vegvesen.

Hva med aktørenes handlinger og prioriteringer som et resultat av stiafhengighet?

Stiafhengighet kan delvis forklare Statens vegvesens fokus på økonomi og vegtekniske krav; etaten ble opprettet for å løse og utføre vegtekniske prosjekter (Statens vegvesen, 2009b).

Samtidig valgte etaten i dette tilfellet i Sør-Fron kommune å bryte med de økonomiske rammene, og de utarbeidet en alternativ traséløsning som var mer kostbar enn den

opprinnelige. Som vist skjedde dette fordi prosjektet var presset tidsmessig, og det var viktig for Statens vegvesen å få klar en reguleringsplan for Sør-Fron kommune slik at Stortinget kunne overta den videre politiske behandlingen. På denne måten representerer Statens vegvesens handlinger på strekningen Augla – Strand et brudd på stien, siden de økonomiske hensynene ble nedvurdert og satt til side for tidspresset.

4.4.2.2 Institusjonell teori - myteperspektivet

Hvordan kan endringen i Statens vegvesen fra strengt instrumentelt til skjønnsbasert forstås ut fra myteperspektivet? Kan det endelige planproduktet være et resultat av at Statens vegvesen ga etter for press fra omgivelsene?

Det er vesentlig liten tvil om at Statens vegvesen var under press da de valgte å lage et alternativ til ytre linje i 2011. Det som derimot er mer diskutabelt er hvor presset kom fra. Det var Statens vegvesen selv som hadde satt seg sine mål, og det var Statens vegvesen som også presenterte den alternative løsningen som ble presentert i forprosjektet. De lokale omgivelsene utøvde ikke noen særlig form for press, og Sør-Fron kommune forholdt seg til traséen som MD hadde stadfestet i 2002, og som fortsatt var gyldig juridisk sett. Ut fra dette har myteperspektivet liten forklaringskraft når det gjelder det endelige planresultatet på strekningen Augla – Strand.

4.4.2.3 Governance vs. hierarki

E6 forum er et annet eksempel på at det statlige spesialiseringsorganet Statens vegvesen gjør lokale tilpasninger og at det er rom for skjønn i vegplanleggingens interaksjonsprosesser og –former. Som vist i delkapittel 4.2.1 ble E6 forum stiftet i 2003, og medlemmene er politikere fra de ulike kommunene som til en hver tid er berørt og involvert i planleggingen av E6 på strekningen Biri-Otta, representanter fra brukerorganisasjoner, regionale næringsforeninger, fylkeskommunen og Statens vegvesen (Moastuen, 2012). Sammensetningen i forumet er skiftende i takt med prosjektets dynamikk, og møtene er preget av de utfordringene som til en hver tid er dagsaktuelle. Hvordan er E6 forum i forhold til den tradisjonelle forståelsen av vegsektoren som regelstyrt? På hvilken måte har forumet hatt betydning for det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune?

E6 forums sammensetning har tydelige kjennetegn fra governancelitteraturen; gjennom sin fragmenterte medlemsmasse der både det politiske apparatet og brukerorganisasjoner er representert. Forumet har også tydelige trekk av det Røiseland og Vabo (2008) karakteriserer som endret måte å koordinere politikk på (Røiseland og Vabo, 2008: 90). Idéen til E6 forum er som vist i delkapittel 4.2.1. lokal, og forumet har en løs struktur og uformelle, ikke-lovfestede møter. Dette står i kontrast til de innarbeidede og lovfestede rutinene som ses i forbindelse med utarbeidelsen av plandokumenter. Mens høringsrundene underveis i prosessen kringkastes og vies oppmerksomhet gjennom media, gjennomføres møtene i E6 forum uten noe særlig blest. Det er også et skille fra den regulerte måten å gjøre det på når det gjelder deltakelse; de ulike plandokumentene skal behandles politisk, mens oppmøtet i E6 forum er i stor grad basert på frivillighet. Dette viser at E6 forum ikke bare har en annen koordineringsform og struktur enn det formelle systemet, det er basert på en annen deltakelsesform. Deltakelsesformen har tydelige trekk fra Beck Jørgensen og Vrangbæks (2004) nettverksstruktur med et uformelt handlingsrom der samhandling oppstår mellom uavhengige aktører med felles interesse i et sakfelt (Beck Jørgensen og Vrangbæk, 2004: 13).

E6 forum kan ses som et uttrykk for organisasjonsformen *forhandlingsvarianten*, som blir nevnt på side 22. Alle aktørene i forumet representerer ulike interesser, og det er viktig for alle å få sin stemme hørt. Til samme tid er medlemmene allikevel enige om det overordnede målet for forumet, og det er å overføre så mye informasjon som mulig til de ulike politiske og administrative nivåene og deltakerne som er involvert i planprosessen. Ved å ha en åpen og uformell møteplass der alle de involverte aktørene er ansvarlige for aktivitet og innhold skapes en interaksjonsform og kontakt mellom deltakerne som kan være vanskeligere å dyrke frem innen strenge, hierarkiske rammer med kun formell kontakt (se også Røiseland og Vabo (2008)).

Jeg har allerede vist at forumet har en rolle som samordningsorgan, og at det har deltatt helt siden agendasettingsfasen, men uten en tydelig og klar rolle som agendasettere. Forumet har i større grad fungert som en informasjonskanal gjennom både policyformuleringsfasen og i beslutningsfasen, og det har ført til god kunnskap om E6 blant distriktets beslutningstakere (intervju, 2012). Forumet har vært en viktig arena for å distribuere og utveksle kunnskap om planprosessen, men er ikke et styringsorgan. Samtidig har forumet enkelte trekk fra

governancelitteraturen, for eksempel når det gjelder aktørsammensetningen. Med bakgrunn i dette kan forumet best klassifiseres som et informasjonsorgan med en fragmentert medlemsgruppe satt sammen av lokalt viktige aktører i en ikke-hierarkisk organisasjonsform, med lav grad av formalisering.

4.4.3 Det formelle og det skjønnsbaserte, hvordan er situasjonen og forholdet mellom de to komponentene?

Som jeg har vist fikk kommunen siste ord i tvisten om trasévalget på strekningen Augla – Strand, til tross for Statens vegvesens regelbundne handlingstradisjon. I tillegg har E6 forum operert som en informasjonskanal på siden av det formelle systemet. Hva sier dette oss?

Internt tidspress fikk Statens vegvesen til å ta et utradisjonelt valg, og for å nå sine egne, forhåndssatte mål måtte den økonomiske rasjonaliteten vike. Handlingen kan ses som et uttrykk for «logic of appropriateness», og forklarer hvorfor Statens vegvesen utarbeidet et alternativt trasévalg som lå tett opptil kommunens ønske; den såkalte indre linjen. Dette viser at vegetaten i denne situasjonen fant en fleksibel løsning, så lenge det førte til at Statens vegvesen nådde sitt eget, forhåndssatte mål. Både vurderingen og prioriteringen er et resultat av situasjonens involverte personer, som har vist vilje til å opptre fleksibelt for å gjøre lokale justeringer slik så reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret i Sør-Fron. Samtidig kan Statens vegvesens trasétilpasning etter det lokale ønsket i Sør-Fron kommune ses som et brudd på stien; «passenhetslogikken» ble prioritert foran de økonomiske hensynene. Dette betyr at det endelige planproduktet på strekningen Augla - Strand er et resultat som er direkte påvirket av de medvirkende aktørene, både fra det kommunale og det statlige forvaltningsnivået.

I teorikapitlet la jeg en begrensning på at myteperspektivet i denne sammenhengen blir benyttet om de lokalt omgivelsene, og med denne begrensningen i bakhodet mener jeg at det endelige planresultatet i Sør-Fron ikke kan ses som et uttrykk for omgivelsespress lokalt. Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss er en aktør som kan karakteriseres som en ikke-offentlig, lokal interessegruppe, men som jeg kommer tilbake senere har de av ulike årsaker ikke lyktes med sitt arbeid på utsiden av det regulerte systemet. En annen faktor som antakeligvis *har hatt* betydning for den nye vegen er E6 forum. Gjennom sin ikke-lovfestede

natur og med tydelige nettverkstrekk har forumet fungert som et informasjons- og samordningsorgan der representanter fra både politiske, administrative og brukerbaserte organer har deltatt. Forumet er noe utypisk for en hierarkisk organisasjon som Statens vegvesen, men har allikevel tydelige trekk fra den instrumentelle forhandlingsvarianten. Det vil si at forumets medlemmer har et felles mål, men ulike synspunkter om for eksempel detaljløsninger. I forhold til vegplanlegging av ny E6 gjennom Sør-Fron kommune har forumet ført til økt kunnskapsutveksling om de andre aktørenes prioriteringer, og det kan tenkes at dette har hatt indirekte betydning for det endelige planresultatet.

Det er liten tvil om at prosess og organisering har hatt betydning for det endelige planresultatet gjennom Sør-Fron kommune. Selv om det uformelle har betydning for vegens endelige trasévalg, så ligger fortsatt Statens vegvesens formålsrasjonelle tankesett til grunn for etatens handlinger. De tekniske kravene har ikke blitt endret i Sør-Fron, men for å nå sitt eget endelige mål godtok etaten kommunens ønske om trasé. Det vil si at Statens vegvesen gikk på akkord med sin økonomiske rasjonalitet, uten at det ble jenket på de fastsatte kravene til faktisk vegstandard og sikkerhet. Dette viser at regelverket fortsatt ligger til grunn, men at det økonomiske aspektet måtte vike for å nå interne, forhåndssatte mål. Samtidig kan det virke som at enighet på tvers av forvaltningsnivåene har vært viktig for de involverte aktørene, og at gjennom ønsket om konsensus og ved aktiv bruk av E6 forum som et middel har det vært enklere å enes om løsninger. Dersom dette er tilfelle kan det tyde på at dagens vegetat er mer fleksibel «enn sitt rykte».

4.5 Interesser – ivaretatt, prioritert eller glemt? Organer og kanaler.

Hvordan forholder ulike interesser seg til planarbeidet for ny vegtrasé i Sør-Fron? Både nasjonale og lokalt forankrede interesser vil bli involvert og berørt av utbyggingen, men det finnes lite samfunnsvitenskapelig forskning på hvordan store vegutbyggingsprosjekter påvirker de ulike involverte interessene. På grunn av casets nåværende status, der kun planleggingsfasen er forbi og implementeringsfasen fortsatt ikke er nådd, får heller ikke jeg muligheten til å undersøke og kommentere hvordan ulike interesser blir berørt av selve utbyggingen. Det jeg derimot vil gjøre, er å kartlegge nasjonale og lokale interesser som er

involvert, for deretter å kommentere hvordan deres oppfattelse av organisering og prosess underveis i planleggingsfasen har påvirket deres mulighet til å påvirke og prege det endelige planproduktet i Sør-Fron kommune. Jeg kommer også til å undersøke om det er egenskaper ved interessenes uttrykk og innhold som kan forklare deres varierende grad av påvirkningskraft. Selvfølgelig vil det være interesser jeg ikke får dekket, men jeg har valgt å konsentrere meg om noen utvalgte interesser som antas å bli berørt eller påvirket av vegutbyggingsprosjektet.

4.5.1 Hvem har deltatt til hvilke tidspunkt i planleggingsprosessen? – oversikt over utvalgte interesser og når de har deltatt

De interessene jeg har valgt å undersøke er såkalte *nasjonale interesser, lokale interesser, miljø, landbruk og næring*. Hvem har deltatt til hvilke tidspunkt? Hva skiller de ulike interessene fra hverandre?

4.5.1.1 Veg og transport: nasjonale interesser som blir hørt gjennom Statens vegvesens plandokumenter

I mars 2007 la Statens vegvesens prosjektgruppe frem sin overordnede vurdering «Prinsippskisse for planlegging og finansiering. E6 Lillehammer – Otta», og dokumentet inneholder en rekke argumenter som peker på behovet for ny E6 gjennom Gudbrandsdalen. De viktigste aspektene Statens vegvesen peker på allerede innledningsvis er «ulykkessituasjon, framkommelighet og miljø for de som bor og ferdes langs vegen» (Statens vegvesen, 2007: 2). Argumentene fra Statens vegvesen vil i denne sammenhengen fungere som en manifestering av nasjonale, vegtekniske og transportmessige interessers tilstedeværelse i planleggingen av ny E6 gjennom Sør-Fron kommune.

De *geometriske standardene* er det første Statens vegvesen peker på i sin prinsippskisse. Den eksisterende vegen er ikke bred nok, strekningen mellom Hundorp og Harpefoss i Sør-Fron kommune har ikke god nok kurvatur, det mangler en parallell lokalveg gjennom Sør-Fron kommune og dermed er det hyppig forekomst av lokale avkjørsler uten tilfredsstillende sikt og standard (Statens vegvesen, 2007: 5). På grunn av manglende lokalveg benyttes E6 til jordbrukstransport, og kombinasjonen av lav vegstandard og ferdsel gjennom tettsteder og handelssentra fører til nedsatte fartsgrenser (Statens vegvesen, 2007: 5-6).

Videre peker Statens vegvesen på to andre viktige aspekter; trafikkbelastning og trafikkavvikling samt trafikkulykker. Trafikkbelastningen måles i årsdøgntrafikk (ÅDT), det vil si det totale antallet kjøretøyer som passerer en strekning i løpet av ett år, dividert på 365 dager (Statens vegvesen, 2007: 6). For Sør-Fron kommunes del var det 6200 passerende kjøretøyer i døgnet, og 18 % av kjøretøyene som benyttet vegen gjennom kommunen var lengre enn 5,5 meter. I tillegg viser Statens vegvesens beregninger en gjennomsnittlig trafikkvekst mellom Øyer og Otta på ca. 2 % per år i perioden 1996-2005 (Statens vegvesen, 2007: 6). I samme periode ble «[...] 41 personer drept, 75 hardt skadd og 436 lettere skadd i 278 vegtrafikkulykker [på strekningen Lillehammer – Otta]» (Statens vegvesen, 2007: 7). Statens vegvesen viser videre til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved personskadeulykkene: en ulykke der en person ble drept er estimert til å ha en samfunnsøkonomisk kostnad på 26,3 millioner kroner (Statens vegvesen, 2007: 8). Såkalte helgeulykker og ulykker med tungtransport involvert er de mest typiske for området (Statens vegvesen, 2007: 8-10).

Endelig peker Statens vegvesen på miljøforhold, og da særlig i forhold til vegtrafikkstøy. Dette er et aktuelt problem i Sør-Fron, der dagens E6 går tvers gjennom kommunens to største tettsteder; Hundorp og Harpefoss (Statens vegvesen, 2007: 10).

De viktigste argumentene fra Statens vegvesens side for å bygge ut E6 gjennom Gudbrandsdalen dreier seg om behov for økt trafiksikkerhet, behov for skille mellom lokaltrafikk og gjennomfartstrafikk, behov for økt vegteknisk standard og gode trafikkforhold for eksportnæringen fra Nord-Vestlandet gjennom Gudbrandsdalen. De tenkte tiltakene lokalt i Sør-Fron kommune, som ble publisert av Statens vegvesen i prinsippskissa fra mars 2007, viser tunnel under området ved Dale-Gudbrands gård på Hundorp og tre ulike alternativer for traséløsninger videre mot kommunegrensen til Harpefoss. Fra Harpefoss og til kommunegrensen i nord mot Nord-Fron kommune var det allerede vedtatt trasé på vestsiden av Lågen (Statens vegvesen, 2007: 20-21) (for beskrivelse av endelig planresultat, se side 36).

Med utgangspunkt i dette er vegtekniske og transportmessige forbedringer og et krav om en reduksjon i samfunnsøkonomiske kostnader de fremste statlige kravene til ny veg, og Statens vegvesen er organet som fremmer disse interessene allerede i de tidlige plandokumentene. På

denne måten er de statlige, vegtekniske kravene sikret en sentral plass fra tidlig i planleggingsprosessen. Samtidig er de nasjonale interessene av materiell art, og knyttet direkte til fysiske og økonomiske krav.

4.5.1.2 Lokale verdier: en todelt forståelse av påvirkningskanalen; kommunen og en frittstående interessegruppe

De forholdene som er skildret i forrige delkapittel er hverdagen til de som er bosatt i Sør-Fron kommune, og derfor kan man ta utgangspunkt i at dårlig vegstandard, stadig økende trafikkmengde, en relativt høy andel store biler, ikke-tilfredsstillende avkjørsler, relativt høy hyppighet av trafikkulykker og vegtrafikkstøy er kjente problemer for kommunens innbyggere, og det har lenge vært et ønske om ny veg fra kommunens innbyggere (intervju, 2012). Den planlagte, nye vegtraséen forventes å få stor betydning for de som er bosatt i kommunen, og særlig markant blir nok endringen gjennom tettstedene Hundorp og Harpefoss, der E6 i dag går tvers gjennom bolig- og handelsområder. Som vist i delkapittel 4.2 ble utbyggingen av vegen igjen aktualisert på 2000-tallet av lokale krefter, og samtidig er plandokumentene behandlet og vedtatt politisk i kommunestyret i Sør-Fron. Det er liten tvil om at vegplanlegging er viktig for de lokale innbyggerne, men hva kjennetegner det lokale nivåets deltakelse underveis i planleggingsfasen? Hvordan er de lokale interessenes forståelse av planprosessen?

Kommunen er et viktig forvaltningsnivå og en politisk og administrativ instans med mye makt i plansaker, særlig gjennom sin posisjon som endelig beslutningstaker når det gjelder plandokumentene. Etter stadfestelsen av kommunedelplanen i MD i 2002 har Sør-Fron kommune deltatt i høringsrunder til planprogrammet, forprosjektet og reguleringsplaner med konsekvensutredninger, og de samme planfasene har vært oppe til politisk behandling i kommunen. (Sør-Fron kommune, 2007a; Sør-Fron kommune, 2007b; Sør-Fron kommune, 2008; Sør-Fron kommune, 2010b; Sør-Fron kommune, 2011b; Sør-Fron kommune, 2011c; Sør-Fron kommune, 2011d). Som vist tidligere er altså kommunen en av de lovfestede høringsinstansene i plansaker, og dette har fungert i tråd med loven i Sør-Fron kommune. Dermed har interesser som har gehør politisk i kommunestyret vært deltakende gjennom hele planprosessen, og deltakelsen har vært sikret og forankret i lovverket.

Hva er egentlig lokale interesser? I Sør-Fron kommune har det vært en todelt forståelse av hva som skal prioriteres i vegplanleggingen. En lokal aksjonsgruppe, *Interessegruppa for E6 i*

*tunnel forbi Harpefoss*⁷, har operert på siden av det lovregulerte, politiske systemet, særlig etter at de ikke fikk gehør hos kommunens politikere for sine synspunkter i 2009 (intervju, 2012). Hva er interessegruppens sak?

Interessegruppen ønsker å fjerne det planlagte krysset på Harpefoss, og de vil at ny E6 skal gå i tunnel fra kryssing av Lågen og forbi skogteigen som kalles Harvoldsmorka (Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss, 2010). Hensyn til jordvern, vilt, kulturminner, miljø, skole-, oppvekst- og fritidsvilkår samt den planlagte, uønskede traséen og kryssløsningen er interessegruppens hovedinteresser og -argumenter for å legge den nye vegen i tunnel forbi Harpefoss (Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss, 2010). Kommunens plan- og utviklingsutvalg viste i sitt vedtak fra møtet til at «planprogrammet [som ble vedtatt i 2007] må ligge til grunn for arbeidet med reguleringsplanen for ny E6», og med dette som grunnlag ble det understreket at planen om kryss på Harpefoss fortsatt var gyldig. Kommunen ba dermed Statens vegvesen fullføre arbeidet etter det allerede vedtatte planprogrammet, til tross for interessegruppens protest (Sør-Fron kommune, 2009).

Konsekvensen av fastholdelsen av planprogrammet førte til at Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss forsøkte å begjære omgjøring av vedtaket i plan- og utviklingsutvalget, både når det gjaldt utvalgets behandling av forprosjektet i oktober 2008 og den skisserte hendelsen fra september 2009. Interessegruppen ønsket omgjøring av vedtaket på grunn av mangelfull utredning, tidsaspektet i saksbehandlingen og at vedtaket er basert på feil faktisk grunnlag. (Johnsrud, 2009). Plan- og utviklingsutvalget vedtok 26. januar 2010 at begjæringen om omgjøring av tidligere vedtak ikke ble tatt til følge, og stilte seg bak administrasjonens argumentasjon som konkluderte med at «vedtak i en sak er ikke nødvendigvis feil om det går i mot en interesse i saken» (Sør-Fron kommune, 2010a). Dermed ble det ingen endring i utforming av veg forbi Harpefoss, reguleringsplanens åpne løsning er det endelige trasévalget⁸.

Som vist er det to grupper som hevder lokale interesser i Sør-Fron kommune; kommunen og en lokal interessegruppe. Hovedforskjellen på de to aktørene er at

⁷ Dette er gruppens navn.

⁸ Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss er fortsatt aktiv, og aktiviteten har tatt seg opp etter valget høsten 2011. På grunn av min oppgaves tidsmessige avgrensning har jeg ikke anledning til å kommentere dette nærmere. Se for øvrig fotnote nummer 11 om den politiske situasjonen i kommunen.

kommunestyrerepresentantene er demokratisk valgt, og tar beslutninger og gjør vedtak på vegne av hele Sør-Fron kommune. Interessegruppen er i større grad basert på frivillighet, har ad hoc-preg og hevder interesser på vegne av en geografisk begrenset del av kommunen. Med utgangspunkt i det lokale nivåets komplekse interessefelt, så forsvarer både kommunen og Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss interesser med både materielle og ikke-materielle særtrekk.

4.5.1.3 Miljøhensyn: et vidt interessespekter med varierende grad av representasjon og deltakelse

Hvordan har miljøfenomenets deltakelse vært i planprosessen i Sør-Fron? Miljø kan være et vidt definert begrep, men på grunn av oppgavens fastsatte rammer har jeg ikke mulighet til å vise til ulike forståelser av fenomenet⁹. Det jeg derimot vil gjøre, er å kategorisere miljøhensyn i vegplanlegging inn i fire undergrupper; *avrenning fra anlegg, støy- og støvplager i nærmiljøet, utslipp av nitrogenoksider (NOx) og vern mot naturinngrep*.

Den første miljøkategorien, avrenning fra anlegg, er institusjonalisert og grundig behandlet gjennom Statens vegvesens Plan for Ytre Miljø (YM-plan) (Statens vegvesen, 2010a). Avrenning fra anlegg er kanskje ikke en interesse i seg selv, men er en del av miljøfenomenet, og blir tatt vare på og brakt inn i prosessen av Statens vegvesen. Dermed er det utarbeidet planer for å sikre spesifiserte miljømessige mål med tanke på vannkvalitet, saltingsproblematikk, håndtering av avløpsvann og lignende fra riggen og unngåelse av forurensing på generell basis av grunn og vann som en følge av den planlagte utbyggingen (Statens vegvesen, 2010a: 13-14).

Den andre miljøkategorien, støy- og støvplager i nærmiljøet, har jeg allerede vært delvis inne på. Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss er en aktør i Sør-Fron kommune som står på for å hindre støy- og støvplager i området rundt Harpefoss oppvekstsenter, mens kommunen står for mer generelle uttalelser på vegne av kommunen som helhet (intervju, 2012). Statens vegvesen har også foretatt beregninger langs traséen for å kartlegge hvordan ulike deler av kommunen blir berørt av endrede støy- og støvforhold (Statens vegvesen, 2010a: 17; Statens vegvesen, 2010b: 91-94; Statens vegvesen, 2010c: 116-118). Med

⁹ Dette er heller ikke direkte relatert til min problemstilling.

bakgrunn i ulike aktører har støy- og støvplager vært en verdi som har hatt en allsidig og grundig dekning i Sør-Fron kommune.

Den tredje miljøkategorien, utslipp av NO_x-gasser, er i en annen posisjon enn de to foregående miljøverdiene. I en uttalelse til reguleringsplanens høringsrunde ytret Naturvernforbundet i Oppland at lavere fartsgrense enn den grensen vegstandarder tillater ville vært mer hensiktsmessig med tanke på klimagassutslipp, men uttalelsen er generell og nevner ikke NO_x-gasser spesielt (Statens vegvesen, 2010e). I løpet av planleggingsprosessen har ingen aktører vært på banen og protestert eller kjempet eksplisitt mot økte utslipp av gasser forårsaket av fossilt drivstoff. YM-planen omtaler riktignok reduserte NO_x-utslipp som et overordnet mål for sektoren, men planen inneholder ikke informasjon om predikerte endringsverdier for utslipp underveis i utbyggingsfasen, eller etter at den planlagte vegen er ferdigstilt (Statens vegvesen, 2010a: 10). Det er heller ingen aktiv miljøbevegelse i kommunen som kjemper for denne og lignende interesser (intervju 2012).

Den fjerde og siste miljøkategorien, vern mot naturinngrep, er kanskje den miljøkategorien som appellerer til flest og har det bredeste nedslagsfeltet lokalt. Samtidig som naturinngrep vil være fysisk godt synlig i kommunen, så er friluftsliv og turisme basert på naturopplevelser viktige verdier i området. Flere aktører fra ulike nivåer har kommet med sine uttalelser i høringsrundene; eksempelvis var Fylkesmannens miljøavdeling på banen i høringsrunden til reguleringsplanen og fremmet merknader som kan relateres direkte til naturinngrepshensynet (Statens vegvesen, 2010d). Også Naturvernforbundet i Oppland kom med en høringsuttalelse med forslag til naturfremmende hensyn til reguleringsplanen for ny E6-trasé gjennom Sør-Fron kommune (Statens vegvesen, 2010e). Disse eksemplene statuerer at vern mot naturinngrep er godt representert i høringsrundene i kommunen, både gjennom offentlige instanser og frivillige organisasjoner.

Som jeg har vist er miljøbegrepet i vegplanleggingssaker flertydig, både i innhold, manifestasjon og deltakelse. Dette gjør det utfordrende å forholde seg til miljøhensyn som én interesse, da det fremstår som en oppsplittet og uregelmessig bevegelse. Tekniske instanser tar seg av de tekniske kravene, mens de mer abstrakte og ikke-materielle miljøsakene, som NO_x-utslipp, faller mellom de ulike aktørenes ansvarsområder.

4.5.1.4 Landbruk: godt organisert og med en anerkjent agenda

Kommuneplanen for Sør-Fron i perioden 2003-2015 viser at det er snakk om en primærnæringskommune, til tross for at kommunen opplevde en nedgang i næringen etter 1980 (i likhet med resten av landet) (Sør-Fron kommune, 2003-11). Landbruksnæringen er viktig for kommunen, dette hensynet var som vist et av kommunens viktigste argumenter for indre linje på strekningen Augla – Strand (intervju, 2012). Da reguleringsplanen for den samme parsellen skulle behandles politisk i kommunen ble det også sendt et brev fra Sør-Fron Bondelag, noe som viser at bøndenes interesseorganisasjon også deltok i planprosessen for å hevde landbrukets interesser og verdier. Videre har Fylkesmannen stilt krav til landbrukshensyn underveis i planprosessens høringsrunder (Statens vegvesen, 2010d). Jordvernet blir også løftet frem som et viktig hensyn fra det nasjonale myndighetsnivået, gjennom NTP for 2010-2019: «Hensynet til biologisk mangfold og jordvern står sentralt i regjeringens arbeid med å utvikle transportsystemet» (St.meld. nr. 16, 2008-2009: 50). Som mine funn viser er landbruk en interesse med mange advokater i Sør-Fron kommune, og dette kan være knyttet direkte opp mot interessens materielle verdi for samfunnet som helhet. I første omgang er landbruk en materiell og økonomisk interesse, men feltet kan også ha en ikke-materiell verdi som forsvarer og bevarer av det anlagte kulturlandskapet.

4.5.1.5 Næring: steds- og aktøravhengig, men også representert gjennom formelle og uformelle kanaler

Hvordan har interessen næringsutvikling blitt hevdet i planleggingsfasen? Flere av mine informanter understreket at næringsutvikling er viktig for kommunen¹⁰. I tillegg til jordbruk og skogbruk er reiseliv, småindustri, håndverk og kraftproduksjon viktige næringstyper i kommunen (Sør-Fron kommune, 2011a). Næringslivet, både i Sør-Fron kommune og i området rundt, har vært inkludert i E6 forum gjennom en representant fra det regionale næringsrådet, og har dermed hatt mulighet til å påvirke planprosessen i direkte kontakt med planansvarlig (Statens vegvesen) og kommunen. Det har også kommet kommentarer fra enkeltstående aktører i næringslivet i kommunen til høringene til reguleringsplanen (Statens vegvesen, 2010e). Til tross for at næringslivet er en lite homogen gruppe som representerer både materielle og ikke-materielle verdier, har feltet vært relativt godt representert i planfasen.

¹⁰ Sør i kommunen, på grensen til nabokommunen Ringeby, ligger Fryatun kro. Kroas fremtid har vært gjenstand for debatt lokalt, men siden området rundt Fryatun er med i reguleringsplanen for Ringeby, kommer jeg ikke til å kommentere debatten.

4.5.2 Hvilken betydning har de ulike interessenes forståelse av saken og plassering i selve prosessen?

De ulike interessene har ulik grad av deltakelse i prosessen mot det endelige planresultatet, og de ulike organene har benyttet forskjellige kanaler for å fremme sine standpunkter. Hva betyr dette? Først vil jeg drøfte implikasjonene av de ulike interessenes legemliggjøring, særlig knyttet opp mot om de er materielle eller ikke-materielle i sitt uttrykk, før jeg kommenterer de ulike interessenes grad av organisering. Avslutningsvis kommer jeg til å påpeke at plassering i forhold til det legale maktapparatet antakeligvis også har en betydning for mulighet til påvirkning av det endelige planresultatet.

4.5.2.1 Materielle vs. ikke-materielle interesser

Har interessenes materielle eller ikke-materielle fremtoning noe å si for deres mulighet til å påvirke det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune? Statens vegvesen representerer de vegtekniske interessene, og etatens institusjonaliserte interesser er sikret oppmerksomhet gjennom etatens forskrifter og regelverk. Samtidig, som jeg allerede har vist, er de såkalte nasjonale veginteressene av materiell art. Landbruksinteressene og næringsinteressene i kommunen kan også klassifiseres inn i samme kategori som de vegtekniske kravene. Det er snakk om materielle interesser med en fysisk og faktisk betydning for samfunnet, og dette gjør det kanskje enklere å argumentere for interessene underveis i planprosessen. Sør-Fron er en primærnæringskommune, og dermed er det naturlig at landbruk er en viktig interesse lokalt. Samtidig er Fylkesmannen en instans med en sterk landbruksavdeling som beskytter de statlige målene for distriktet. Kategorien næring er i en lignende situasjon som landbruket i Sør-Fron; en kommune som ligger i et distrikt som kjemper mot sentralisering vil jobbe for å beholde både arbeidsplasser og innbyggere (intervju, 2012). Dermed er også næring en materiell, viktig verdi for kommunen. Dette kan vise at materielle verdier er mer målbare og håndfaste enn ikke-materielle verdier, og dette kan være et element som kan forklare de ulike interessenes grad av faktisk påvirkning underveis i planprosessen.

Kategorien lokale interesser dreier seg i stor grad om verdier som er viktige for innbyggerne i Sør-Fron. Det er en kategori som kan inneholde både vegtekniske forhold, miljø, landbruk og næring, og det som kjennetegner kategorien er at interessene manifesteres gjennom det kommunale forvaltningsnivået. Så lenge det er dekning for interessene politisk i

kommunestyret og i administrasjonen har de den best regulerte kanalen for påvirkning; kommunen er lokal høringsinstans til de ulike plandokumentene og endelig beslutningstaker. Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss ble opprettet fordi det fantes innbyggere i kommunen som var uenige med kommunens prioriteringer¹¹, og medlemmene i gruppen har forsøkt å opptre som en aktør på utsiden av det regulerte systemet, men med noen lunde de samme hjertesakene som kommunen. Det vil si at de to lokale aktørene har kjempet for en blanding av materielle og ikke-materielle interesser, og har med utgangspunkt i denne kategoriseringen den samme forutsetningen for å lykkes med sitt påvirkningsarbeid.

Som vist i delkapittel 4.5.1.3 inneholder miljøkategorien ulike faktiske krav og uttrykk, og dermed også ulik plassering i systemet av materielle og ikke-materielle verdier. Avrenning fra anlegg, støy- og støvplager og naturinngrep kan kanskje heller kategoriseres sammen med de materielle interessene, da de har tydelig innvirkning på folks fysiske velvære i hverdagen, både gjennom rent vann, frisk luft lokalt og gode rekreasjonsmuligheter samt fortsatt opprettholdelse av et særegent kulturlandskap. Den siste, og tydelig minst prioriterte, interessen er fokuset på NOx-utslipp, som faller mellom alle stoler. Det kan være flere årsaker til dette, men det kan skyldes både fenomenets abstrakte og ikke-materielle verdi. Eller som en av mine informanter uttrykte det:

Det har ikke vært fokus på det her. Heller det som er nærmest og som man er redd skal bli borte [...] selv om [luft]forurensninga er noe som går inn på alle. Det kommer jo hit også, men her er det ikke så tettbygd, så det er akkurat som det ikke betyr noe for oss som bor her. Folk har ikke det perspektivet.

(intervju, 2012).

4.5.2.2 Grad av organisering

Hva med grad av organisering? Alle de involverte interessene bærer preg av å være beskyttet av grupper, og dette er helt i tråd med Olsons (1965) teori som viser at en organisasjon er et redskap for å fremme standpunkt som flere deler. Samtidig kan organisasjonsgraden si noe

¹¹ I Sør-Fron kommune har Arbeiderpartiet hatt en sterk posisjon i etterkrigstiden. I 1999 fikk partiet 49,9 % av stemmene, i 2003 fikk de 59,0 % av stemmene, i 2007 fikk de 62,5 % av stemmene og i 2011 46,6 % av stemmene (Dagbladet, 2003; Kommunal- og regionaldepartementet, 2007; NRK, 2011). I 2011 stilte Sør-Fron Bygdalista til valg og fikk 19,6 % oppslutning (NRK, 2011). Bygdalista kjemper bl.a. for E6 i tunnel forbi Harpefoss (Storvik, 2011).

om hvorfor enkelte interesser kommer bedre ut enn andre. Dette kan forklare de institusjonaliserte interessenes høye grad av vellykkethet med sitt budskap; gjennom institusjonalisering og regelverk slipper forkjempere til stadighet å stå på for å forsvare interessen, samtidig som lovverket sørger for både deltakelse og en stort sett tilfredsstillende grad av måloppnåelse.

Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss har ikke fått gehør for sine argumenter og krav, til tross for at de i stor grad forsvarer verdier av samme type som kommunen. Dette kan kanskje forklares ut fra gruppens ad hoc-pregede natur. Som vist i 2.3.1 argumenterer Scott og Davis (2007) for at offentlige organisasjoner har høyere grad av måloppnåelse enn såkalte protestgrupper, siden den sistnevnte aktørtypen ofte har uspesifiserte mål, eller organiserer aksjoner basert på midlertidig mobilisering og vage konsepter. I tillegg til kommunens legale posisjon som høringsinstans og lokal makthaver, kan dette organisasjonsteoretiske synet forklare hvorfor Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss ikke har blitt hørt.

Manglende manifestasjon og grad av organisering kan også forklare hvorfor NOx-utslipp faller gjennom systemet. I vegplanleggingens formelle handlingsrom kreves dedikerte aktører som står på og forsvarer interesser. Uten denne forståelsen vil ikke-lovfestede verdier og interesser stå utenfor planleggingsprosessen.

4.5.2.3 Interessens plassering i forhold til maktapparatet

Har de ulike interessenes plassering i forhold til maktapparatet noe å si for deres grad av vellykkethet? Som jeg allerede har vært inne på har de *lovbaserte interessene*, som de vegtekniske kravene, og *institusjonaliserte interesser*, med forgreninger til flere forvaltningsnivåer, et bedre utgangspunkt for å bli hørt underveis i planfasen. Hvorfor? Fordi interessene har vært viktige over tid, og dette har ført til at de har blitt tatt opp i lovverk og det har vokst frem sterke interesseorganisasjoner og – konstellasjoner. Det er enklere å få gehør for anerkjente interesser, og dette går utover de mindre institusjonaliserte interessene. Dette stemmer overens med Ougaards (1990) teori om den asymmetriske ivaretagelsen av interesser i samfunnet, som samtidig påpeker at noen interesser blir prioritert på bekostning av andre, mindre institusjonaliserte og innarbeidede interesser (Ougaard, 1990: 60).

4.6 Hva sier dette oss om planprosessen i Sør-Fron kommune? En oppsummering

I denne oppgaven har jeg analysert hvordan organisering og prosess preger og påvirker det endelige planresultatet i Sør-Fron kommune. Jeg tatt utgangspunkt i Howlett m.fl. og Eastons modeller av det politiske system, for å plassere vegplanleggingen inn i deres systemteori. Deretter har jeg benyttet Kingdons (2003) teoretiske perspektiv for å forklare hvordan ulike lokale grupperinger har arbeidet utover 2000-tallet for å sette utbyggingen av E6 på agendaen, og det viser seg at «Ny E6 nå!» spilte den viktigste rollen. Den kanskje viktigste årsaken til deres suksess har vært gruppens evne til å samarbeide med sentrale beslutningstakere samt profesjonell bruk av media. Uten et lokalt initiativ for ny E6 gjennom distriktet ville ikke strekningen fått prioritet nasjonalt, så det er tydelig at de lokale kreftene har spilt en viktig rolle for det endelige planresultatet.

Videre har jeg vist at mye av vegplanleggingens organisering og prosess er regulert gjennom PBL, vegloven og institusjonaliserte rutiner innad i vegetaten. Regelstyringen kan forklares teoretisk med utgangspunkt i instrumentell teori, som ser på organisasjoner som instrumenter for å håndtere og løse samfunnsproblemer. Denne fastsatte strukturen setter sitt preg på og regulerer publikums mulighet til påvirkning underveis i planprosessen. Til tross for at det er Statens vegvesen som utarbeider plandokumentene, så er det kommunen som står for den politiske behandlingen. Det er i skjæringspunktet mellom den spesialiserte staten og det komplekse lokalsamfunnet det jeg kaller vegplanleggingens paradoks oppstår. Som jeg har vist i delkapittel 4.4 hadde Statens vegvesen og Sør-Fron kommune ulike prioriteringer på strekningen Augla – Strand, og for å finne en løsning som begge parter godtok var Statens vegvesen nødt til å utøve skjønn. Statens vegvesen gjorde lokale tilpasninger for å nå sitt overordnede mål, og den økonomiske rasjonaliteten ble lagt til side etter en skjønnsmessig vurdering. Dette viser at Statens vegvesen kan opptre fleksibelt, eller etter «passenhetslogikken», så lenge det ikke går utover de tekniske kravene. Når det gjelder myteperspektivet ble det lagt en begrensning i teorikapitlet på at det i denne oppgaven ville dreie seg om den lokale konteksten, og mine funn viser at ikke-offentlige, ytre omgivelser hadde liten gjennomslagskraft lokalt i dette caset. Tvert imot, presset etaten eventuelt ga etter

for kom fra de ansatte selv, som hadde satt seg tydelige mål for å kunne gå videre med prosjektet.

Deretter har jeg vist at E6 forum også kan ses som et skjønnsbasert trekk ved planleggingsprosessen i Sør-Fron og omegn. Forumet har ikke-hierarkiske trekk, men en tydelig nettverksstruktur, og dette organisatoriske kjennemerket har vært viktig for informasjonsutvekslingen mellom de ulike aktørene i vegplanleggingen. Endelig har jeg pekt på at ulike interesser har lyktes i forskjellig grad med å påvirke det endelige planresultatet. Kjennetegn som viser seg å være avgjørende for muligheten til å påvirke planresultatet er type manifestasjon, det vil si at materielle, fysiske og faktiske verdier har forrang, mens høy grad av organisering og en institusjonalisert plass i konteksten gjør det det enklere å få frem sitt budskap i planleggingsfasen.

5 Funn, videre forskning, avslutning

I dette kapitlet vil jeg oppsummere mine funn og forsøke å vise hvordan de kan svare på problemstillingen. Deretter vil jeg diskutere kort hvordan jeg gikk frem i valget av teori, og hvilke andre teoretiske vinklinger som kunne vært interessante. Avslutningsvis skisserer og anbefaler jeg videre vegvalg.

5.1 Problemstilling og hovedfunn - Hva bestemmer vegens trasévalg og utforming?

I september 2011 ble reguleringsplanen for den siste strekningen gjennom Sør-Fron kommune behandlet politisk i kommunestyret, og dette vedtaket satte punktum for planarbeidet gjennom kommunen. Det vil si at planfasen er forbi, og nå er prosjektet inne til KS2. Deretter kommer saken opp i Stortinget, som skal behandle bompengeproposisjonen. Nasjonale prosjekter i lokalsamfunnet er interessant, særlig i møtet mellom en statlig sektor og en kommune. Min studie er knyttet til de politiske og administrative sidene av planprosessen, og et ønske om økt forståelse om bruk av organer og kanaler på vegen mot det endelige planresultatet har vært mitt utgangspunkt i utformingen av problemstillingen:

Hva er sentrale kjennetegn ved prosess og organisering på vegen mot planresultatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter, og hvordan påvirker de nevnte aspektene det endelige planproduktet i Sør-Fron kommune?

Mitt fokus gjennom hele studien har vært å forsøke å forklare det endelige planresultatet ved å se på organisatoriske og politiske trekk ved caset. Jeg har hatt en eksplorerende tilnærming til gjennomføringen, med bakgrunn i at det tidligere er gjort lite forskning på vegplanlegging lokalt. På grunn av studiens brede utgangspunkt har jeg benyttet Eastons systemteori og Howlett m.fl. sin policysirkel for å forsøke å strukturere og lokalisere det empiriske materialet, og for å tydeliggjøre planprosessens ulike faser. Mine funn er gjort på det politiske systemets inputside. Jeg har forsøkt å bygge opp oppgaven ved å ta utgangspunkt i hvordan saken ble satt på agendaen, for deretter å vise det formelle og grunnleggende regelverket som

påvirker både vegetatens holdninger og handlinger, samt regulerer omgivelsenes påvirkningsmuligheter. Deretter har jeg spisset fokuset og satt søkelyset på én situasjon i Sør-Fron kommune. Situasjonen har illustrert at det blir gjort skjønnsmessige tilpasninger lokalt, til tross for det regelstyrte handlingsrommet. Endelig har jeg gått enda mer i dybden av det empiriske materialet og vist hvordan utvalgte interesser i Sør-Fron forholder seg til det regelbestemte handlingsrommet, og hvorfor de i ulik grad evner å påvirke planresultatet.

Det viser seg at uten lokale agendasettere ville det ikke blitt noe planresultat som det vi faktisk ser i dag, og dette er et av mine hovedfunn. Jeg har tatt for meg tre grupperinger, E6 forum, «Ny E6 nå!» og Oppland fylkeskommune. Jeg fant ut at E6 forum fungerer i større grad som et generelt samordnings- og informasjonsorgan enn som en agendasetter etter klassifikasjonene jeg har benyttet meg av. Ordføreraksjonen «Ny E6 nå!» derimot, har benyttet seg av støttespillere på innsiden av beslutningsapparatet, og hatt en målrettet, nasjonal mediekampanje med fokus på dagens ulykkesbelastede veg i distriktet. Samtidig hadde «Ny E6 nå!» et kvinnepolitisk nettverk som var med og arbeidet «i kulissene» for å sette søkelys på behovet for ny veg blant innbyggerne i Sør-Fron og nabokommunene. Det viser seg at fylkeskommunen har et strategisk ansvar for agendasetting på veg, gjennom sin posisjon som distriktets formelle høringsinstans til NTP. Mine funn forteller oss at uten innsats fra lokale interessegrupper ville det antakeligvis ikke blitt noe endelig planresultat i det hele tatt. I tillegg har fokuset på samordning mellom ulike involverte forvaltningsnivåer og brukere av vegen helt fra agendasettingsfasen vært avgjørende for å nå aktørenes mål om ny E6 gjennom Sør-Fron, og aktører med cross-over funksjon har vært sentrale under hele prosessen.

Videre har jeg funnet at Statens vegvesen styres av økonomisk og teknisk rasjonalitet, og dette påvirker det endelige planresultatet i stor grad. Siden studiens fokus har vært rettet mot aktørenes bruk av organer og kanaler i planprosessen har jeg benyttet lovgivningen rundt publikums deltakelse underveis i planleggingen for å illustrere hvor regelstyrt *etaten* er. Jeg har også gjengitt utdrag fra den tekniske utformingen for å peke på hvor regelstyrt (gjennom vegloven og tekniske standarder) også selve *planresultatet* er. Statens vegvesen er en instrumentell organisasjon med tydelige sektortrekk, og i møtet med lokalsamfunnet oppstår det jeg kaller vegplanleggingens paradoks; til tross for vegetatens regelstyrte og formelle oppfattelse av både prosessen og organiseringen er det den komplekse kommunen som har

endelig beslutningsmakt. Dette kan tolkes på flere måter, men i denne oppgaven har jeg satt fokus på lokaldemokratiets sterke posisjon i Norge.

Deretter viser mine funn at løsningen på konflikten mellom Statens vegvesen og kommunen på strekningen Augla – Strand er et resultat av skjønnsbaserte vurderinger. I september 2011 kom de to partene til en løsning, og det endelige trasévalget på denne strekningen er et resultat av en blanding av en fastholdelse av tekniske prinsipper og skjønn. Ved å la «passenhetslogikken» overstyre den økonomiske rasjonaliteten klarte Statens vegvesen å utforme et planresultat som stod i samsvar med Sør-Fron kommunes ønsker, til tross for at vegetaten opprinnelig hadde planlagt en annen løsning. Dermed kan det så langt konkluderes med at prosessen og organiseringen er regelstyrt, mens selve resultatet i tillegg kan være et uttrykk for lokalt utøvd skjønn.

Jeg har funnet at E6 forum har vært en prioritert og viktig arena for de ulike deltakerne, og forumet er uttrykk for en annen organiseringstype enn den strenge hierarkiske vi kjenner fra vegsektorens oppbygging samt byråkratiske styringsmåte. Dette kan være et uttrykk for at kunnskap om prosessen blant beslutningstakerne er viktig for å få en så strømlinjeformet planprosess som mulig. Samtidig kan E6 forum fungere som en motvekt til det tidligere omtalte paradokset; gjennom økt grad av informasjon på tvers av forvaltningsnivåene kan faren for lokale overraskelser minskes. Slik sett kan E6 forum være et informasjonsorgan basert på uformell kontakt, og med en utfyllende funksjon i forhold til den hierarkiske strukturen som regulerer den formelle aktiviteten.

For å gripe mer fatt i to av hovedkomponentene i problemstillingen, det vil si prosess og organisering, har jeg avslutningsvis i analysekapitlet satt fokuset på noen av de involverte interessene i Sør-Fron. Dette er aktører som opptrer i det handlingsrommet jeg tidligere har analysert, det vil si at de befinner seg i et rammeverk styrt av regler, men allikevel med rom for skjønn lokalt. Interessene som ble satt under lupen var kategoriene nasjonale interesser, lokale interesser, miljø, landbruk og næring. Mine funn viser at de ulike interessenes uttrykk har hatt betydning for deres gjennomslagskraft i planprosessen; materielle verdier er lettere å forsvare enn ikke-materielle verdier i Sør-Fron. Samtidig er godt organiserte og institusjonaliserte interesser, med kanskje landbruk på topp i denne studien, lettere å forsvare enn verdier uten den samme graden av organisering. Endelig har det vist seg at interessenes

ulike plassering i forhold til det sentrale maktapparatet også har betydning, da det er enklere å få gehør for anerkjente og lovfestede interesser. Dette skjer på bekostning av lokale interesser uten tydelige støttespillere sentralt. Den verdien av de undersøkte interessene som kommer dårligst ut i Sør-Fron er utslipp av NOx- gasser, som ikke har fotfeste i noen av gjennomgåtte kriteriene for en vellykket påvirkning av planprosessen.

Det oppgaven i sin helhet viser oss er at det formelle og standardiserte styrer det meste i vegplanleggingsprosessen, men det er rom for skjønn lokalt. Lokalt initiativ fikk satt utbyggingen på den nasjonale dagsorden, lokale interesser har kommet med innspill underveis i planprosessen og lokale myndigheter har vedtatt det endelige planproduktet. Statens vegvesen måtte vise skjønn og finne en tilpasset løsning til det lokale ønsket på strekningen Augla - Strand for å nå kravene som var satt av etatens overordnede strategi og plan med tanke på tidsrammen og målet om oversendelse til KS2. I forlengelsen av dette lokale fokuset og etatens tilpasning til de lokale kravene, ønsker jeg å presentere Knutsen og Boges spørsmål fra 2005: har norsk vegpolitikk gått «fra lokale vegstubber til helhet og strategi?» (Knutsen og Boge, 2005: 373). Jeg har ikke gått i dybden på den nasjonale satsningen og strategiføringen i denne oppgaven, men mine funn kan tyde på at hvertfall det lokale *nivåets* sterke posisjon og *vegstubbfokuset* står ved lag på vegen mot det endelige planresultatet i nasjonale vegplanleggingsprosjekter. Det vil si at selv om vegsatsingen har et mer helhetlig preg i dag enn i 1960¹², er det lokale nivåets myndighet og påvirkningskraft fortsatt gyldig, og «vegstubbproblematikken» er stadig aktuell.

5.2 Teoretiske implikasjoner

Samlet sett kan det stilles spørsmål ved alle de brukte teoriens relevans, men jeg har benyttet teorier for å *forklare* empiriske funn. Oppgavens formål har vært å øke kunnskapsmengden om hva som påvirker det endelige planresultatet lokalt, og dermed har jeg forsøkt å bruke deler av ulike teorier for å drøfte ulike empiriske funn fra konteksten i Sør-Fron kommune. Det finnes både fordeler og ulemper med denne tilnæringsmetoden, men den tydeligste ulempen for min studie er kanskje den manglende muligheten til å gå i dybden på ett teoretisk felt. Samtidig er teorier allmenne rammeverk, og dette gir meg muligheten til å forklare en

¹² Gjennom blant annet utarbeidelse av NTP.

større del av det empiriske materialet enn det som ville vært mulig dersom jeg hadde hatt forutinntatte holdninger om den teoretiske rammen allerede ved studiens start.

Med bakgrunn i studiens eksplorerende utforming har det empiriske materialet vært mitt utgangspunkt, og jeg har benyttet de teoriene jeg tror har best forklaringskraft i forhold til det empiriske materialet. Jeg valgte denne fremgangsmåten siden det er gjort lite forskning på feltet tidligere. Dette vil si at jeg samlet inn data uten tydelige mål om teoriutvikling eller fortolkning av én forhåndsvalgt teori, men derimot har datamaterialet styrt den videre analytiske prosessen og jeg har benyttet komplementære teoretiske perspektiver for å forsøke å forklare de empiriske funnene. Easton og Howlett m.fl. sine teorier om det politiske system benyttes for å strukturere og lokalisere det empiriske materialet. Kingdons agendasettingsteori har blitt benyttet for å systematisere og forklare de ulike agendasetternes arbeid. Deretter har jeg benyttet den organisasjonsteoretiske verktøykassen for å forklare hvordan organisatoriske trekk har påvirket det endelige planresultatet i Sør-Fron. Jeg har i tillegg til den standardiserte inndelingsmetoden i instrumentell og institusjonell teori trukket inn governanceteori for å kommentere betydningen av skjønnsbaserte samhandlingsformer i planleggingsprosessen. Endelig har jeg benyttet en miks av klassisk organisasjonsteori og teori om maktforhold mellom rasjonelle aktører i innenrikspolitiske saker, for å kommentere de involverte interessenes ulike bruk av organer og kanaler i sine forsøk på å påvirke det endelige planresultatet.

Når det gjelder Kingdons agendasettingsteori har jeg valgt å fokusere på de delene som definerer agendasetternes plassering i forhold til det sentrale maktapparatet og hvilke kjennetegn man ser hos de ulike typene agendasettere. Videre har jeg også beskrevet Kingdons teori om « the national mood » og policyvinduer. Jeg brukte aspekter fra implementeringsforskningen for å kategorisere hvor initiativet kom fra. Kingdons teori er i utgangspunktet mer omfattende og inneholder flere spennende perspektiver som kunne vært interessante for min oppgave. Særlig Kingdons teori om møtet mellom de tre strømmingene, *the political stream*, *the policy stream* og *the problem stream*, kunne vært interessant å utrede i denne sammenhengen. Dette ville gitt en mer systematisk oversikt over hvilke hendelser som lå til grunn for den nasjonale endringen som førte til et ønske om å satse på utbygging av E6 gjennom blant annet Sør-Fron. På grunn av problemstillingen, oppgavens ytre rammer og det empiriske materialets begrensethet har jeg ikke kunnet gjennomføre denne operasjonen.

Samtidig er agendasettingen kun én av studiens faser på veg mot det endelige planresultatet, og et rendyrket fokus på det nasjonale nivået ville gitt oss lite informasjon om det som foregår i lokalsamfunnet.

Møtet mellom den spesialiserte staten og det komplekse lokalsamfunnet har vært studiens bakteppe. Ved å benytte ideer som kan trekkes tilbake til Weber har jeg forsøkt å vise hvor regelstyrt og formalisert fasen mot det endelige planresultatet faktisk er. Vegsektoren fremstår som en organisasjon styrt av målspesifisering og formalisering, med en teknisk og økonomisk rasjonalitet og klar arbeidsdeling. Samtidig kan kulturperspektivet forklare hvorfor Statens vegvesen ga etter for kommunens traséønske på strekningen på Augla- Strand. Slik sett kan den institusjonelle teorien benyttes til å forklare de lokale hensynene som ble gjort i Sør-Fron. Myteperspektivet blir kun benyttet for å analysere den lokale konteksten, og på grunn av denne begrensningen har ikke myteperspektivet forklaringskraft i denne oppgaven. Det er tydelig at det finnes et større potensiale for å undersøke omgivelsenes normer og verdier, og det kunne vært interessant og inkludert for eksempel de regionale og nasjonale omgivelsene. Allikevel, av hensyn til oppgavens fokus på skjæringspunktet mellom den statlige og den lokale aksene, ble dette nedprioritert.

Delkapitlet om skjønnsbaserte trekk ved planprosessen avsluttes med en diskusjon rundt E6 forum. Jeg har forsøkt å diskutere ut fra Røiseland og Vabo (2008) og Beck Jørgensen og Vrangbæks (2004) tilnærminger til begrepene governance og nettverk. E6 forum har en sammensatt medlemsmasse, er basert på gjensidig avhengighet mellom deltakerne og aktørene er enige om et felles mål med arbeidet. Slik sett har de teoretiske perspektivene vært egnet til å studere hva som er særegent med E6 forum, særlig sett i forhold til det hierarkiske og instrumentelle Statens vegvesen. Til tross for de tydelige nettverkstrekkene kan E6 forum forstås som en forhandlingsvariant av instrumentell teori (Christensen m.fl, 2009). Jeg mener forumets form kan forklares organisasjonsteoretisk ut fra instrumentell teori, mens samhandlingsformen kan føre til skjønnsbaserte vurderinger og resultater.

Endelig bruker jeg Olson (1965) og Ougaard (1990) for å kunne kommentere hvorfor ulike interesser og verdier har ulik gjennomslagskraft i planprosessen. Her ligger det mer potensiale i det empiriske materialet, og jeg vil oppfordre til videre forskning på feltet interesser og

vegplanlegging. Samlet sett har de utvalgte teoretiske perspektivene vært fruktbare for mitt forskningsprosjekt.

5.3 Veggen videre

Det er tydelige fordeler ved bruk av casestudien når man forsker på nasjonale vegplanleggingsprosjekter i lokalsamfunnet. Ulempen med casestudien er som tidligere nevnt den manglende muligheten til å gjøre generaliseringer ut fra funnene, men dersom det gjennomføres et knippe studier med samme tilnærming vil det være mulig å danne et slags helhetlig kunnskapsbilde. Dette vil kunne føre til flere vinklinger på prosess og organisering i vegplanlegging, og kan bidra til en enklere og kanskje tidsmessig mer effektiv planprosess. Som mediedebatten¹³ viser er det flere instanser som mener vegplanlegging tar for lang tid, og ved å øke kunnskapsbehovet om de lokale prosessene kan det endelige resultatet av økt kunnskap være en mer effektiv planperiode.

Et element det kunne vært interessant og forsket videre på når det gjelder nasjonale vegplanleggingsprosjekter er de involverte partenes bruk av innsigelser. I Sør-Fron ble den siste innsigelsen trukket i 2011, men det trengs mer kunnskap om bruk av denne retten og hvilke implikasjoner det fører med seg for både det tidsmessige og økonomiske aspektet. Tid og timing i politikk er et analytisk interessant fenomen det ville vært mulig og forsket videre på, og det trengs studier som undersøker aktørenes eventuelle taktiske bruk av innsigelsesretten i planprosessen. En mer generell studie om de ulike interessenes timing og prosessforståelse vil jeg også oppfordre til. Videre har jeg utelatt de økonomiske sidene av vegplanlegging i denne studien, men det er også et område hvor det trengs stadig mer kunnskap i takt med den økte politiske viljen til å satse på veg og samferdsel. Forpliktelse til andre etater har jeg så vidt vært inne på, og det trengs mer forskning på samspillet mellom veg- og jernbanesektoren for å sikre en helhetlig og fremtidsrettet satsning på infrastruktur i Norge. Jeg vil også fremheve funnene jeg gjør i delkapittel 4.5, dette er et felt der det trengs grundigere kartlegging og analyse. I et annet prosjekt ville det vært mulig og kartlagt nær sagt alle interesser, for så å sette søkelys på deres grad av organisering og gi en systematisk gjengivelse av interessenes oppfattelse av prosess gjennom hele planfasen. Det kan tenkes at

¹³ Blant annet Aftenposten har hatt et tydelig fokus på veg og samferdsel det siste året.

noen av interessene ikke deltar i planleggingsprosessen, men «våkner til liv» i implementeringsfasen.

Videre ville det dermed vært interessant og benyttet de to siste fasene i Howlett m.fl. sin policy sirkel, *implementeringsfasen* og *policyevalueringsfasen*, for å undersøke aspekter ved selve iverksettingen og den påfølgende læringsfasen. Dermed ville vi fått økt kunnskap om withinputs og outputs i systemet, og vi ville fått et mer helhetlig inntrykk av hele det politiske og administrative bildet som planleggingsprosessen bare er en liten del av.

Litteraturliste

- Adcock, Robert og David Collier (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review*, 95, no. 3: 529-546.
- Almehagen, Einar (2011). Blir "anleggseldorado". *Gudbrandsdølen Dagingen* 08.12.2011.
- Andersen, Svein S. (2006). "Aktiv informantintervjuing", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22: 278-298.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2012). *Forslag til nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo: Statens vegvesen Vegdirektoratet.
- Barzelay, Michael, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortásar Velarde og Guillermo Cejudo (2003). "Research on Public Management Policy Change in Latin America Region: a Conceptual Framework and Methodological Guide", *International Public Management Review*, 4 (1).
- Beck Jørgensen, Torben og Karsten Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Magtudredningen. Aarhus: Magtudredningen.
- Berry, Jeffrey M. (2002). "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35 (4): 679-682.
- Bruheim, Magnhild (2006). "Meir pengar til E6". *NRK*, 15.05.2006.
<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/hedmark_og_oppland/1.471079> [lest 11.03.2012].
- Brunsson, Nils (2006). *The Organization of Hypocrisy*. 2. utgave. København: Copenhagen Business School Press.
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. 3. utgave. Oxford: Oxford University Press.
- Bysveen, Tor og Tor Lerstang (1979). *Riksvegen i nærmiljøet. Odnes i Søndre Land*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionplanlegging.
- Bysveen, Tor, Sigmund Knutsen og Tor Lerstang (1981). *Riksvegen i nærmiljøet. Batnfjord i Gjemnes kommune*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionplanlegging.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Claes, Dag Harald og Per Kristen Mydske (red.) (2011). *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dagbladet (2003). "K02: Enkeltresultat pr. kommune - kommunevalg. Sør-Fron i Oppland, korrigert resultat". *Dagbladet*, 18.09.2003.

<<http://www.dagbladet.no/valg2003/resultater/?fylkenr=05&komnr=0519&expand=1&type=K>> [lest 10.05.2012].

Dalsegg, Stein Arne (2011). *Vedrørende reguleringsplan E6, Odenrud - Nord-Fron grense*. Sør-Fron: Sør-Fron Bondelag (Brev av 07.03.2011).

Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2001). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

George, Alexander og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hovi, Jon og Bjørn Erik Rasch (1993). *Strategisk handling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Howlett, Michael, M. Ramesh og Perl Anthony (2009). *Studying Public Policy*. 3. utgave. Oxford: Oxford University Press.

Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss (2010). *Ny E6 i tunnel forbi Harpefoss*. Upublisert manuskript.

- Johnsrud, Pål (2009). *Ny E6 ved Harpefoss - begjæring om omgjøring av plan- og utviklingsutvalgets vedtak av 17.10.2008 og 01.09.2009*. Hamar: Advokatfirmaet Johnsrud, Sanderud og Skjærstad AS (brev av 09.12.2009).
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: Longman.
- Kleven, Terje (1997). "Forholdet kommune - stat i et legitimitetsperspektiv", s. 13-49 i: Baldersheim, Harald , Bernt, Jan Fridthjof , Kleven, Terje og Rattsø, Jørn (red.) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Knutsen, Sverre og Knut Boge (2005). *Norsk vegpolitikk etter 1960 - stykkevis og delt?* Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007). "Resultater for Sør-Fron i Oppland. Kommunestyrevalget.". *Oslo Kommunal- og regionaldepartementet*, 20.09.2007. <http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2007/bk2_5_19.html> [lest 10.05.2012].
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Langsethagen, Kate (2010). "Fylkeskommunens vegansvar", *Oppland Fylkeskommune*, 17.10.2011. <<http://www.oppland.no/Fag-og-tjenester/Regionalenheten/Samferdsel/Veg/Fylkeskommunens-nye-vegansvar/>> [lest 13.01.2012].
- Leech, Beth L. (2002). "Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews", *PS: Political Science and Politics*, 35: 4: 665-668.
- Lie, Amund og Per Kristen Mydske (2011). "Veisektoren: styring, fristilling og markedsretting", s. 167-184 i: Claes, Dag Harald og Mydske, Per Kristen (red.) *Forretning eller fordeling? Reform av offentlige nettverkstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lund, Per Morten og Øyvind Moshagen (2011). *Reguleringsplan for E6 Odenrud - Nord-Fron grense. Valg av løsning ved Grytting*. Lillehammer: Statens vegvesen (Brev av 24.03.2011).
- Lund, Thorleif (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

- March, James G. og Johan P. Olsen (1996). "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance*, 9 (3): 247-264.
- Meyer, Brian og John W. Rowan (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", i: Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moastuen, Torbjørn (2012). *Om E6 forum* (E-post av 07.03.2012).
- Moen, Tomas (2011). *E6 i Sør-Fron - justert forslag til "indre linje"*. Lillehammer: Statens vegvesen (Brev av 12.09.2011).
- Mydske, Per Kristen, Torunn Omland Granlund og Per Gunnar Disch (2005). "Den politiske regionen - før og nå", i: Mydske, Per Kristen (red.) *Skandinaviske regioner - plass for politikk?* Oslo: Fagbokforlaget.
- NRK (2011). "Valg 2011. Sør-Fron". *NRK*, <<http://nrk.no/valg2011/valgresultat/kommune/kommune/0519/>> [lest 10.05.2012].
- Ny E6 nå! (2008). "Ordførere varsler sterkere virkemidler mot sommerulykker", *Ny E6 nå!*, <http://nye6.no/index.php?option=com_frontpage&Itemid=26> [lest 11.03.2012].
- Olson Jr., Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ougaard, Morten (1990). *Magt og interesser i den globale samfunnsinformasjon*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. 2. utgave. London og New York: Continuum.
- Plan- og bygningsloven* (2008). Lov av 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Prop. 1 S (2011-2012) (2011). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og mangfold*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. (2005). "Demokratiteori - forventninger og virkelighet", s. 53-86 i: Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red.) *Det kommunale laboratorium*. Oslo: Fagbokforlaget.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008). "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24: 86-107.

Sabatier, Paul A. (1986). "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6 (No. 1): 21-48.

Samferdselsdepartementet (2009). "Fylka får 6,9 milliardar kroner ekstra for å overta 17 200 km riksveg og 78 ferjesamband", [Pressemelding 64/09]. *Oslo Samferdselsdepartementet*, 15.05.2009. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressecenter/pressemeldinger/2009/satsar-pa-det-nye-fylkesvegnettet-far-69.html?id=561732>> [lest 09.05.2012].

Scott, W. Richard og Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug. [1957].

St.meld. nr. 16 (2008-2009). *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Samferdselsdepartementet.

St.meld. nr. 24 (2003-2004). *Nasjonal transportplan 2006-2015*. Samferdselsdepartementet.

Statens vegvesen (2007). *Prinsippskisse for planlegging og finansiering. E6 Lillehammer – Otta*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst.

Statens vegvesen (2008). *E6 Ringeby - Otta. Reguleringsplan - Forprosjekt. Frya - Nord-Fron grense. Sør-Fron kommune*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst.

Statens vegvesen (2009a). "Hvordan ser vegnettet ut fra årsskiftet", *Statens vegvesen*, <<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Media/Siste+nyheter/Vis?key=109050>> [lest 12.01.2012].

Statens vegvesen (2009b). "Opprettelsen av Vegdirektoratet", *Statens vegvesen*, 10.11.2009. <<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Veghistorie/Vegdirektoratets+historie>> [lest 27.04.2012].

Statens vegvesen (2010a). *E6 Ringebu sør - Otta. Plan for Ytre Miljø. E6 Sør-Fron*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst.

Statens vegvesen (2010b). *E6 Ringebu sør - Otta. Reguleringsplan E6 Frya - Odenrud. Sør-Fron kommune*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst.

Statens vegvesen (2010c). *E6 Ringebu sør - Otta. Reguleringsplan. E6 Odenrud - Nord-Fron grense. Sør-Fron kommune*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst.

Statens vegvesen (2010d). *Reguleringsplan E6 i Sør-Fron kommune, parsellen Frya - Odenrud. Oppsummering av høringsuttalelsene med høringsfrist 13.01.2011*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst. Upublisert manuskript.

Statens vegvesen (2010e). *Reguleringsplan E6 Odenrud - Nord-Fron grense i Sør-Fron kommune*. Lillehammer: Statens vegvesen Region øst. Upublisert manuskript.

Statens vegvesen (2011a). "Bakgrunn", *Statens vegvesen*, <<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/e6ringebuotta/Bakgrunn>> [lest 12.01.2012].

Statens vegvesen (2011b). "Planleggingsprosessen", *Statens vegvesen*, <<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess>> [lest 23.09.2011].

Statens vegvesen (2011c). "Reguleringsplan", *Statens vegvesen*, <<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Reguleringsplan>> [lest 30.09.2011].

Statens vegvesen (2012). "Organisasjonskart", *Statens vegvesen*, <<http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Kontakt/Kontakt+oss/Organisasjonskart>> [lest 27.04.2012].

Statistisk sentralbyrå (2011). "Statistisk årbok 2011, Tabell 57: Folkemengd og areal, etter kommune", *Statistisk sentralbyrå*

<<http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-057.html>> [lest 20.02.2012].

Storvik, Knut (2011). "Her er Bygdalista i Sør-Fron", *Gudbrandsdølen Dagningen*, 22.03.2011. <<http://www.gd.no/nyheter/article5538221.ece>> [lest 09.05.2012].

Strand, Torodd (1978). "Staten og kommunane: standardisering, hjelp og sjølvhjelp", i: Olsen, Johan P. (red.) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Strand, Torodd (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Sør-Fron kommune (2003). *Kommuneplan for Sør-Fron 2003-2015*. Sør-Fron: Sør-Fron kommune. 36 s.

Sør-Fron kommune (2007a). "E6 Ringebu sør - Otta - oppstart planarbeid og høring planprogram, 035/07".

Sør-Fron kommune (2007b). "Godkjenning av planprogram for ny E6 gjennom Sør-Fron, 037/07".

Sør-Fron kommune (2008). "Uttale til forprosjekt for ny E6 i Sør-Fron, 053/08".

Sør-Fron kommune (2009). "E6 ved Harpefoss, vurdering av tunnel- og kryssløsning, 054/09".

Sør-Fron kommune (2010a). "Begjæring om omgjøring av to vedtak i Plan- og utviklingsutvalget, fra adv. Pål Johnsrud på vegne av Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss, 001/10".

Sør-Fron kommune (2010b). "Forslag til reguleringsplan for E6 parsell Odenrud - Nord-Fron grense til offentlig ettersyn, 001/10".

Sør-Fron kommune (2010c). "Kommunale veger", *Sør-Fron kommune*, <<http://sor-fron.kommune.no/rutineutskrift.asp?MIId1=35&RutineID=2001001075&back=1>> [lest 13.01.2012].

Sør-Fron kommune (2011a). "Om Sør-Fron", *Sør-Fron kommune*, 29.06.2011. <<http://www.sor-fron.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=34&AIId=102>> [lest 10.05.2012].

Sør-Fron kommune (2011b). "Reguleringsplan E6, Odenrud - Nord-Fron grense, 014/11".

Sør-Fron kommune (2011c). "Reguleringsplan E6, Odenrud – Nord-Fron grense. Parsell Augla – Lågen bru, 048/11".

Sør-Fron kommune (2011d). "Reguleringsplan for E6 Frya – Odenrud, 015/11".

Valla, Kristin Hille og Runa Bø (2011). *Sør-Fron kommune - reguleringsplan for E6 Odenrud - Nord-Fron grense - referat fra meklingsmøte*. Lillehammer: Fylkesmannen i Oppland (Brev av 08.04.2011).

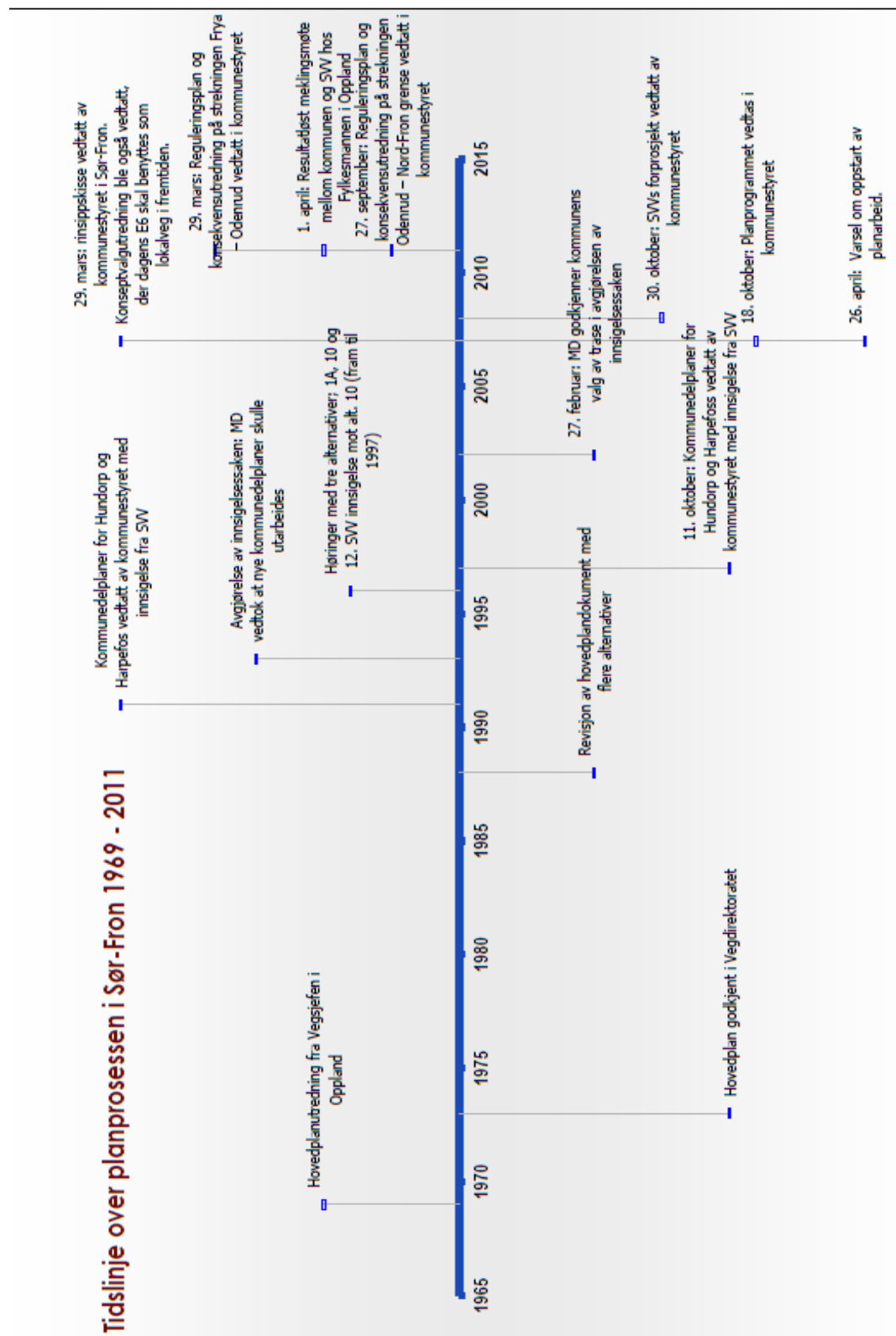
Vegloven (1963). Lov av 21. juni 1963 nr 23: Veglov.

Weber, Max (2000). *Makt og byråkrati*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. [1971].

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series Vol. 5. 4. utgave. Thousand Oaks, California: SAGE.

Østerud, Øyvind (2002). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1. Tidslinje over viktige hendelser i planprosessen i Sør-Fron kommune



Vedlegg 2. Oversikt over informanter og intervju

- Mariann Isumhaugen, medlem av kvinnepolitisk nettverk i Ap Midt-Gudbrandsdal og fylkestingsrepresentant. Mandag 30. januar 2012, Sør-Fron.
- Ole Tvette Muriteigen, ordfører i Sør-Fron kommune, tidligere medlem i plan- og utviklingsutvalget i kommunen. Onsdag 15. februar 2012, Sør-Fron kommunehus.
- Kjell Rønn, kommunalsjef i Sør-Fron kommune. Onsdag 15. februar 2012, Sør-Fron kommunehus.
- Dag Erik Pryhn, ordfører i Sel kommune, kontaktperson for det politiske arbeidet for E6 i Ringebu, Sør-Fron, Nord-Fron og Sel. Onsdag 15. februar, Sel rådhus.
- Bjørn Hjelmstad, planleggingsleder i Statens vegvesen Region øst for E6 Biri – Otta. Torsdag 1. mars 2012, E6-utbyggingens prosjektkontor, Lillehammer.
- Tomas Moen, planprosessleder i Statens vegvesen Region øst for E6 i Sør-Fron og Sel. Torsdag 1. mars 2012, E6-utbyggingens prosjektkontor, Lillehammer.
- Ove Søberg, rådgiver i plan- og prosjektoppgaver innen strategisk samferdsel i Oppland fylkeskommune. Fredag 2. mars 2012, Oppland fylkeskommune, Lillehammer.
- Audun Tron, tidligere fylkesordfører i Oppland (2003-2007 og 2007-2011). Fredag 2. mars 2012, Lillehammer.
- Trygve Elvsaa, seksjonssjef for overordnet planlegging og styring i Statens vegvesen Region øst. Mandag 5. mars 2012, telefonintervju.
- Torstein Rudihagen, Stortingsrepresentant for Oppland (1997-d.d), nestleder i transport- og kommunikasjonskomiteen 2005-2009. Tirsdag 6. mars 2012, Stortinget, Oslo.

Interessegruppa for E6 i tunnel forbi Harpefoss:

Er en gruppe som kjemper for E6 i tunnel forbi Harpefoss. Ønsker tunnel for blant annet å ivareta jordvernet, rekreasjonsområdet Harvoldsmorka, viltbestanden og oppvekstsenteret. Jeg

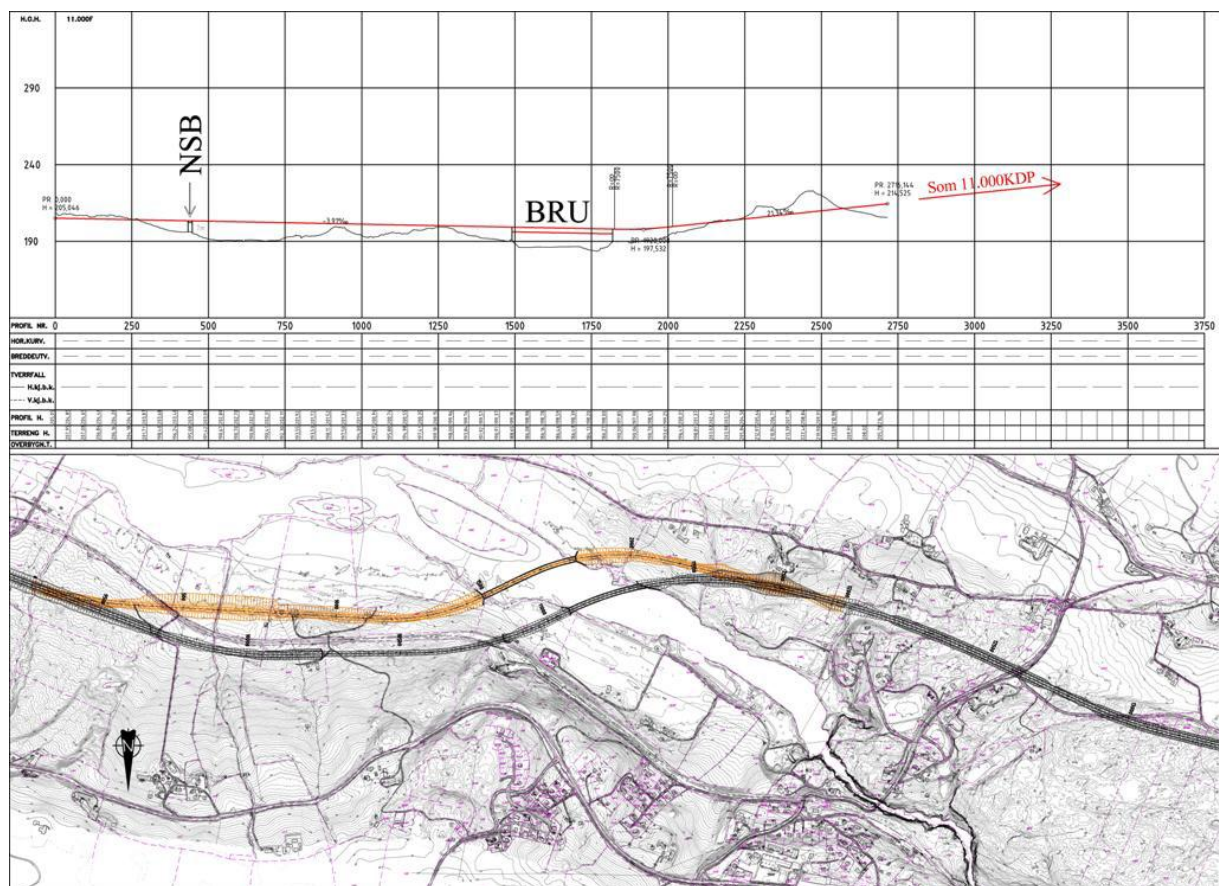
deltok på et informasjonsmøte med gruppas medlemmer 30. januar 2012 på Sør-Fron kommunehus.

E6 forum:

Et forum der representanter fra kommuner, fylkeskommunen, næringslivet og Statens vegvesen deltar (se mer i oppgaven). Jeg har vært observatør på to møter, 20. oktober 2011 på Oppland fylkeskommune, Lillehammer og 7. desember 2011 på Sygard Grytting, Sør-Fron.

Vedlegg 3. Kart over strekningen Augla – Strand

(Indre linje ligger lengst mot nord på kartet)



Vedlegg 4. Intervjuguide – eksempel på spørsmål

Agendasetting:

- Hvor kom initiativet til ny E6 fra?
- Hvordan organiserte dere dere for å få saken på dagsordenen?
- Hvilke kanaler vil du si er særlig virkningsfulle?
- Hvilke andre aktører har deltatt i kommunen og regionen?
- Hva har vært de viktigste begrunnelsene for å fronte ny E6 gjennom Gudbrandsdalen?
- Kan du fortelle om det regionale samarbeidet som har vært?
- Hvordan har dere arbeidet politisk i Oppland for ny E6?

Planprosessen:

- Hvordan husker du den politiske og administrative behandlingen av planprosessen?
- Hvordan foregår deres prioriteringer når det gjelder hvilke strekninger som skal utbygges/utbedres?
- Hvor viktig har føringene fra den tidligste planfasen vært?
- Hva mener du er kommunens viktigste rolle i nasjonale planleggingssaker?
- Hvordan ser du på det at det er kommunale reguleringsplaner i nasjonale vegutbyggingsprosjekter?
- Hvordan har samspillet med andre aktører vært i prosessen rundt planleggingen av ny E6?
- Prosessen rundt indre/ytre linje på strekningen Augla – Strand: Kan du fortelle meg hva som skjedde i prosessen rundt reguleringsplanen og uenighetene frem mot reguleringsplanen ble vedtatt i september 2011?
- E6 forum: hva tenker dere om dette? Hvor viktig er forumet? Hva skjer her? Hvordan påvirker forumet deres kontakt med de andre instansene?

- Har det vært en politisk felles satsing og strategi i regionen? Kan du fortelle meg litt om deres arbeid og viktigste satsingspunkter? Hva betyr en felles front og et samlet fokus?
- Hva mener du er fylkeskommunens viktigste rolle i nasjonale planleggingssaker?
- Hvordan er deres samarbeid med andre aktører på andre nivåer?
- Hva er sentrale beslutningstakeres viktigste rolle i denne type planprosesser?
- Hvordan vil du karakterisere samarbeidet og kontakten med Statens vegvesen?
- Hvilke prioriteringer anser du som viktigst for Statens vegvesen?
- Hvilke verdier er viktigst for Sør-Fron kommune?
- Hva har vært viktigst i Sør-Fron, ta hensyn til nærings- og eierinteresser eller få gjennom behandling av ny veg? Hva har preget prosessen mest?