

**Hvor går veien?
Riksvei 2.
En studie av plan- og beslutningsprosessen.**

Signe Bock Segard

Hovedoppgave i statsvitenskap
Universitetet i Oslo
Institutt for statsvitenskap

Januar 2004

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	4
1.1	BAKGRUNN FOR STUDIEN	4
1.2	PROBLEMSTILLING	5
1.2.1	<i>Merknader til problemstillingen.....</i>	<i>7</i>
1.3	METODE, KILDER OG TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ BESLUTNINGSPROSESSER.	8
1.4	OPPGAVEN STRUKTUR	10
2	ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIVER, KILDER, DATA OG METODE	11
2.1	INSTRUMENTELT-RASJONELT PERSPEKTIV	11
2.1.1	<i>Hierarkisk perspektiv</i>	<i>14</i>
2.1.2	<i>Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv.....</i>	<i>16</i>
2.2	INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	18
2.2.1	<i>Kulturperspektiv</i>	<i>18</i>
2.2.2	<i>Institusjonelt omgivelsesperspektiv</i>	<i>21</i>
2.3	GARBAGE CAN-PERSPEKTIV	24
2.4	KILDER OG DATA.....	27
2.5	METODISK TILNÆRMING.....	30
3	AKTØRENE, DEN FORMELLE RAMMEN OG PLAN- OG BESLUTNINGSPROESSEN	33
3.1	PRESENTASJON AV SØR-ODAL KOMMUNE.....	33
3.2	PRESENTASJON AV VEGKONTORET I HEDMARK	33
3.3	DEN FORMELLE RAMMEN RUNDT VEIPLAN- OG BESLUTNINGSPROESSEN.....	34
3.4	EMPIRISK BESKRIVELSE AV RV2-PROESSEN	37
3.4.1	<i>Oppstarten til rv2-prosjektet</i>	<i>38</i>
3.4.2	<i>Fra melding til fastsettelse av konsekvensutredningsprogram</i>	<i>39</i>
3.4.3	<i>Fra oppstart av KU-arbeidet til endelig godkjenning av KU</i>	<i>42</i>
3.4.4	<i>Prosessen rundt planprogrammet for kommunedelplanen</i>	<i>49</i>
3.4.5	<i>Prosessen rundt kommunedelplanen.....</i>	<i>54</i>
3.4.6	<i>Rv2-saken hos fylkesmann og Miljøverndepartementet</i>	<i>61</i>
4	RV2 – PROESSEN. - EN ANALYSE.....	65

4.1	FRA MELDING TIL FASTSETTELSE AV KONSEKVENSTREDDINGSPROGRAM	65
4.1.1	<i>Aktivering gjennom struktur og organisering</i>	66
4.1.2	<i>Definering og oppfatning i prosessen</i>	67
4.1.3	<i>Midler og gjennomslag.....</i>	69
4.1.4	<i>Kort svar på problemstillingen.....</i>	70
4.2	FRA OPPSTART AV KU-ARBEIDET TIL ENDELIG GODKJENNING AV KU	71
4.2.1	<i>Aktivering gjennom struktur og organisering</i>	71
4.2.2	<i>Definering og oppfatning i prosessen</i>	73
4.2.3	<i>Midler og gjennomslag.....</i>	76
4.2.4	<i>Kort svar på problemstillingen.....</i>	77
4.3	PROSESSEN RUNDT PLANPROGRAMMET FOR KOMMUNEDELPLANEN.....	77
4.3.1	<i>Aktivering gjennom struktur og organisering</i>	77
4.3.2	<i>Definering og oppfatning i prosessen</i>	79
4.3.3	<i>Midler og gjennomslag.....</i>	81
4.3.4	<i>Kort svar på problemstillingen.....</i>	82
4.4	PROSESSEN RUNDT KOMMUNEDELPLANEN	83
4.4.1	<i>Aktivering gjennom struktur og organisering</i>	83
4.4.2	<i>Definering og oppfatning i prosessen</i>	85
4.4.3	<i>Midler og gjennomslag.....</i>	87
4.4.4	<i>Kort svar på problemstillingen.....</i>	88
4.5	RV2-SAKEN HOS FYLKESMANNEN OG MILJØVERNDEPARTEMENTET	88
4.5.1	<i>Aktivering gjennom struktur og organisering</i>	88
4.5.2	<i>Definering og oppfatning i prosessen</i>	89
4.5.3	<i>Midler og gjennomslag.....</i>	90
4.5.4	<i>Kort svar på problemstillingen.....</i>	91
4.6	ANALYTISK OVERSIKT OVER PLAN- OG BESLUTNINGSPROSESSEN.....	91
5	OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE MERKNADER	94
5.1	PROBLEMSTILLING	94
5.2	TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	95
5.3	KILDER, DATA OG METODIKK	96
5.4	CASESTUDIENS EMPIRI.....	97
5.5	ANALYSE OG FORTOLKNING	98

6	ETTERSKRIFT – HER GÅR VEIEN	103
7	VEDLEGG	104
7.1	VEDLEGG 1. INTERVJUGUIDE.....	104
7.2	VEDLEGG 2. SPØRRESKJEMA MED TEMAPUNKTER.....	111
7.3	VEDLEGG 3. KARTILLUSTRASJON FRA KU	119
7.4	VEDLEGG 4. KARTILLUSTRASJON FRA PLANPROGRAMMET	120
8	INTERVJU- OG KONTAKTLISTE.....	121
9	LITTERATURLISTE.....	122

1 Innledning

Veiutbygging og veiprosjekter har gjennom alle tider vært et tema for debatt og diskusjon, både politisk og faglig. Dette skal sees på bakgrunn av at veier kan betraktes både fra en praktisk og en mer symbolsk innfallsvinkel.

Det er av stor økonomisk viktighet for et lokalsamfunn å ha en tilstrekkelig utbygget infrastruktur slik at næringsliv og borgere i alminnelighet ikke hindres i sin bevegelighet og utfoldelse. Et godt og moderne veinett indikerer at lokalsamfunnet ikke bare er integrert i nærmiljøet, men også har en betydning og dermed status i en større kontekst.

Det kan derfor argumenteres for at et veiprojekt i samfunnsmessig henseende er mer enn bare et spørsmål om veibygning; det handler også om status, symbolikk, verdier, innflytelse og ikke minst penger. Det kan på den bakgrunn forventes at en plan- og beslutningsprosess i forbindelse med et veiprojekt, gir opphav til en interessekamp mellom involverte aktører der ulike formelle så vel som mer uformelle virkemidler tas i bruk for å få innflytelse. På den annen side kan det også tenkes at aktørene velger å samarbeide og inngå kompromisser.

På bakgrunn av ovenstående kan det praktisk og samfunnsmessig, samt ut fra et beslutnings- og organisasjonsteoretisk perspektiv, være interessant å studere en plan- og beslutningsprosess i forbindelse med et veiprojekt.

Denne oppgaven tar for seg plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med en ny riksvei 2 (rv2) mellom Kløfta og Kongsvinger med fokus på veistrekningen gjennom Sør-Odal kommune i Hedmark fylke. Det er således vegkontoret i Hedmark og Sør-Odal kommune som er hovedaktører i studien.

1.1 Bakgrunn for studien

Med bakgrunn i et ønske om fordypning i aktørers motiver og handlinger i offentlige beslutningsprosesser, tok jeg gjennom Vitenskapsbutikken ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet kontakt med Statens Vegvesen, Vegdirektoratet, med henblikk på å skrive en organisasjonsteoretisk hovedoppgave over temaet "Hvordan oppstår veiprosjekter?"

Det var med støtte fra Vegdirektoratet at valget falt på rv2 og strekningen gjennom Sør-Odal kommune. Plan- og beslutningsprosessen vedrørende denne

veistrekningen har til tider vært preget av konflikt og uenighet mellom de involverte aktørene. Et relativt høyt konfliktnivå kan forventes å tydeliggjøre aktørers forhold til prosessen og hverandre, og gir således et godt utgangspunkt for en studie med fokus på interaksjon og aktørenes beveggrunner for å agere som de gjør. Dette veiprojektet var således et interessant studieobjekt som var forholdsvis avgrenset i tid, samtidig som ville være mulig å innhente tilstrekkelig data.

Jeg vil rette en takk til de personene i Sør-Odal kommune, vegkontoret i Hedmark (Region øst, Hamar) og Vegdirektoratet som har utvist stor hjelpsomhet og vennlighet i forbindelse med utarbeidelsen av denne oppgaven. De har alltid møtt mine ulike forespørsler med positiv respons.

1.2 Problemstilling

Oppgaven omhandler plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2. Fokus er satt på Sør-Odal kommune og vegkontoret i Hedmark, samt forholdet dem imellom.

På bakgrunn av organisasjonsteoretiske perspektiver er den overordnede problemstilling å *undersøke og sammenstille de to aktørenes opplevelse av og holdning til rolle- og ansvarsfordelingen i prosessen. Samtidig vil studien sette fokus på aktørenes syn på problemer, løsningsalternativer og muligheten for bruk av innflytelsesmidler i plan- og beslutningsprosessen.*

Plan- og beslutningsprosessen i seg selv og resultatet herav betraktes som den avhengig variabelen som forventes påvirket av ulike mekanismer i form av aktørenes konkrete handling og opplevelse av seg og hverandre. Oppgavens problemstilling kan sees i sammenheng med den vekt formelle retningslinjer for veiplanlegging legger på samarbeid og rolle- og ansvarsfordeling mellom vegkontoret og kommunen, slik der fremgår av Plan- og byggingloven (PBL), samt presiseringene i *PBL-manual for veiplanleggere* (Statens vegvesen 2002).¹

Ovenstående impliserer at studien kan betraktes å omfatte en rekke underordnet spørsmål angående holdninger og oppfatninger hos begge aktører med hensyn til:

1. Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene?

¹ Etter 1994 er det Plan- og byggingloven som er lovgrunnlag for planlegging av riks- og fylkesveier i Norge, og som regulerer hvordan beslutningsprosessen, samt saksbehandlingen skal forløpe, jf. avsnitt 3.3.

2. Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?
3. Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen.
4. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?
5. Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter, samt til å oppnå sine mål?
6. Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen?

Spørsmål 1 og 2 faller inn under aktiveringsaspektet ved en plan- og beslutningsprosess. De angår den konkrete organisering av prosessen, aktørmønstrene og deltagelsen, samt den aktive bruken av midler for å oppnå innflytelse. I oppgavens analysedel vil disse spørsmålene bli drøftet under et punkt betegnet "*aktivering gjennom struktur og organisering*".

Defineringsaspektet ved en plan- og beslutningsprosess går på hvordan aktører, problemer og mulige løsningsalternativer m.m. i selve prosessen defineres. Defineringsaspektet kan være resultat av strukturer, formelle så vel som uformelle, omgivelsenes krav og forventninger eller ulike prosesstilnærminger. Spørsmål 3 og 4 faller under defineringsaspektet og vil i analysen bli behandlet under "*defineringsaspektet ved en plan- og beslutningsprosess*".

De to siste spørsmålene kan betraktes innenfor begge de to ovennevnte aspektene. Avhengig av om spørsmålene henspiller til de konkrete problemstillingene som prosessen er ment å løse eller de prosessmessige problemstillingene som oppstår på veien mot et konkret løsningsresultat, kan en snakke om hhv. aktiverings- og defineringsaspekt ved prosessen. Spørsmål 5 og 6 vil imidlertid bli drøftet under et i analysen av den empiriske plan- og beslutningsprosess i forbindelse med ny rv2 og samlet bli benevnt "*midler og gjennomslag*".

1.2.1 Merknader til problemstillingen

Studiens fokus på to aktører i beslutningsprosessen innebærer i første omgang at blikket fjernes fra andre aktuelle aktører². Begrunnelsen for innsnevring i fokus er et ønske om å gå i dybden fremfor i bredden med hensyn til studiens dimensjoner og rekkevidde. På den annen side er det ikke mulig å neglisjere alle andre aktører. Vegkontorets og kommunenes relasjoner til andre aktører kan forventes å påvirke de to hovedaktørenes syn, opplevelse av og konkrete handlinger i prosessen. Relasjonene til andre aktører vil derfor inngå i studien som et redskap til å forstå prosessen ut fra ovennevnte problemstilling.

Det kan problematiseres at oppgaven i utgangspunktet betrakter vegkontoret og Sør-Odal kommune som to enhetlige aktører, da de to institusjonene i praksis består av flere individuelle aktører med hver deres oppfatninger av situasjoner, problemer, løsningsalternativer osv. De individuelle aktørene kan tenkes å være i innbyrdes strid for å definere organisasjonens politikk og syn utad, slik som f. eks. Allison's rasjonelle aktørperspektiv beskriver det interne forhold i offentlige organisasjoner (Allison, 1969). At problemstillingen likevel implisitt forutsetter at det er tale om to enhetlige aktører, skyldes at oppgavens primære hensikt *ikke* er å fokusere på og analysere det interne forhold i de to omtalte institusjonene. Det sentrale i oppgaven er forholdet mellom de to institusjoner og den handling/atferd de hver for seg utviser i beslutningsprosessen, enten den er resultat av intern maktkamp eller konsensus.

I faglige dokumenter om veiutbygging, slik som *håndbok 140 Konsekvensanalyser* fra Statens vegvesen (1995), er begrepet "planprosess" sentralt, mens det tilsvarende organisasjonsteoretiske begrepet kan sies å være "beslutningsprosess". Begrepene "planprosess" og "beslutningsprosess" vil i det videre bli brukt om hverandre, og dermed rent semantisk bli betraktet som likeverdige. Begge dekker over den prosess som fører frem til at et vedtak, en beslutning eller en plan fattes av en myndighet på basis av en handlingsmodell og et premissgrunnlag skapt i interaksjon og samspill med andre aktører (Zuna, 1999:339).

² Andre aktuelle aktører inkluderer andre berørte parter og høringsinstanser. For en nærmere redegjørelse henvises det til avsnitt 3.3 om de formelle rammer for prosessen.

”Prosess” innebærer ideelt sett et avgrenset tidsforløp, en start og en slut, men i praksis er det ofte vanskelig å tidsfeste prosessen til to datoer eller hendelser. Til tross for vanskeligheten er det nødvendig med en tidsmessig avgrensning av oppgaven og dermed av den beslutningsprosessen som er oppgavens case. Den tidsmessige rammen for oppgaven begrenses til tiden etter at veiutredning for rv2 ble lagt frem som melding³ våren 1992 og frem til og med kommunedelplanen for rv2 gjennom Sør-Odal kommune ble sendt frem til Miljøverndepartementet for avgjørelse våren 2003. Dette medfører at oppgaven i hovedsak vil se på prosessen i etterkant av *meldingen*, samt prosessene i forbindelse med *konsekvensutredningen* (KU) og *kommunedelplanen* (KDP) for rv2 gjennom Sør-Odal kommune. Denne tidsrammen er vurdert å være tilstrekkelig vid til at de sentrale milepælene i veiprojektets utvikling kommer med, samtidig som den ikke er for omfattende til å kunne gjennomføre en studie som er grundig nok til å avdekke de sentrale forhold med hensyn til problemstillingen.

1.3 Metode, kilder og teoretiske perspektiver på beslutningsprosesser.

Opgaven er en casestudie hvor den organisasjonsteoretiske vinkling tar utgangspunkt i at plan- og beslutningsprosessen må betraktes i sin helhet og kontekst. Helheten består av ulike aspekter som hver for seg kan belyses av forskjellige teoretiske perspektiver. De anvendte teoretiske perspektivene fokuserer på ulike sider ved en plan- og beslutningsprosess og forstår derved prosessen på basis av forskjellige tilnærminger. Perspektivene er verktøy til å tolke og forstå. De kan betraktes som komplementære tilnærminger som til sammen utgjør et helhetlig tolkningsgrunnlag for plan- og beslutningsprosessen. Det kan derfor ikke forventes at problemstillingen kan belyses og besvares ved bare et av de teoretiske perspektivene.

Perspektivene er brukt aktivt både i datainnsamlingsfasen og analysen. For det første danner perspektivene en ramme for hvilke data og informasjon som innhentes og oppfattes som relevant, da de betraktes som en base for undertegnede forståelseshorisont. Dette legger videre føringer på fokus i forbindelse med dokumentanalyser og intervjuer.

³ Veiutredning med melding er betegnelsen på det første, store dokumentet i en formell veiplanprosess.

Casestudien er basert på kvalitativ data og metode, der vekten legges på hva aktørene selv mener og gir uttrykk for å mene gjennom ord og handling. I analysen vil de empiriske funn og beskrivelser bli holdt opp imot de teoretiske perspektiver. Hensikten er med utgangspunkt i et teoretisk nivå å bidra til forståelse av prosessen på bakgrunn av problemstillingen og dens spørsmål.

Analyse av dokumenter, møtereferater og annet korrespondanse mellom aktørene er gjort med utgangspunkt i teoretiske holdepunkter og problemstillingen er brukt aktivt i forhold til empirien. Det er utarbeidet en intervjuguide som inneholder spørsmål om de momentene som problemstillingen omfatter.

Tre overordnede perspektiver på plan- og beslutningsprosessen er benyttet; det instrumentelle-rasjonelle-, det institusjonelle- og garbage can-perspektivet; hvor de to førstnevnte omfatter ulike varianter.

Det instrumentelle-rasjonelle perspektivet har et begrenset, rasjonelt syn på aktørene og prosessen. Den formelle normative, strukturen tillegges stor betydning for beslutningsatferden og hvilke mål som etterstrebes. Personene forutsettes å innta organisasjonsroller og handle på basis av formelle normer, prosedyrer og regler.

Formelle regler, normer og strukturer forutsettes å legge føringer på aktørenes preferanser, interesser, situasjonsoppfatning og beslutningsprosessen som helhet. Under dette perspektivet kan en beslutningsprosess betraktes som en ren *hierarkisk prosess*, der den endelige plan/beslutning fastsettes på basis av kontroll, bevissthet om klare mål og analytiske vurderinger av ulike alternativer. Prosessen kan eventuelt også oppfattes som kjennetegnet av *forhandling og tautrekking*, der prosessresultatet i høy grad avhenger av maktforholdet mellom de involverte aktører.

Det institusjonelle perspektivet fokuserer i høyere grad på uformelle aspekter ved beslutningsprosessen, dog uten å benekte at de formelle omstendighetene også har innflytelse. Det institusjonelle aspektet består ifølge *kulturperspektivet* i, at det over tid forekommer en verdiinfisering av den organisatoriske rammen. Aktørenes atferd styres heller gjennom ubevisst internalisering og institusjonalisering av uformelle og kulturelt betingede normer, verdier og strukturer enn formelle retningslinjer og den formelt, forventet atferden. Det institusjonelle kan også betraktes fra høyere nivå, slik at den formelle beslutningsprosess oppfattes

som resultat av drivkrefter i omgivelsene. Det innebærer at de *institusjonelle omgivelsene* forutsettes å legge sterke føringer på involverte aktører, samt deres utadrettet oppfatning og atferd ut fra den symbol- og legitimitetsverdi det har for aktørene. Den formelle prosess forutsettes å gjenspeile normer og verdier i den omkringliggende kulturen, mens den faktiske prosess følger prinsipper som er mer effektivitet- og resultatsorienterte.

Ut fra et garbage can-perspektiv kan en beslutningsprosess og dens utfall oppfattes som resultat av tilfeldig sammenfall i tid med andre saker og hendelser. Prosessen vil være preget av tilfeldighet og løst koblede strukturer, en *garbage can-prosess*.

1.4 Oppgavens struktur

I kapitel 2 presenteres de anvendte teoretiske perspektiver og de respektive forventede svar på problemstillingens spørsmål. Kapitlet beskriver også i korte trekk kildene og datagrunnlaget for casestudien. Videre beskrives den metodiske tilnærmingen som er gjort til casen for på best mulige måte å legge opp til en fruktbar empirisk beskrivelse og analyse.

I kapitel 3 gis en kort presentasjon av den formelle rammen for rv2-prosessen og av de to hovedaktørene, Sør-Odal kommune og vegkontoret i Hedmark. Dette som bakgrunnsforståelse for en empirisk beskrivelse av plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2.

Analysen av rv2-prosessen finnes i kapitel 4. På samme måte som beskrivelsen i kapitel 3 tar analysen utgangspunkt i fem delperioder, samt problemstillingens underspørsmål og trekker de teoretiske perspektivene inn som er vurdert å være relevante for å forklare og gi mening til ulike momenter i prosessen. Analysen av hver delperiode avsluttes med å besvare den overordnede problemstilling. Siste avsnitt i kapitel 4 gir et kortfattet analysebilde av hele prosessen. De mest fremtredende trekk presenteres i en tabell.

Kapitel 5 oppsummerer hovedtrekkene i oppgaven. Kapitlet søker å føre den teoretiske forståelse av plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2 videre ved å trekke inn den formelle rammen gjennom en diskusjon og sammenstilling av delperiodene. Etterskriften i kapitel 6 går utenfor den definerte tidsrammen for oppgaven og beskriver kort den avgjørelse Miljøverndepartementet har truffet vedrørende nye rv2.

2 Organisasjonsteoretiske perspektiver, kilder, data og metode

Som skissert tar oppgaven utgangspunkt i tre hovedperspektiver til en beslutningsprosess, hvorav to av disse igjen har to varianter. Navnene på de ulike perspektivene varierer i litteraturen, men her er valgt navn som gir en pekepinn om perspektivenes innhold og fokus.

Presentasjonen av de enkelte perspektivene inkluderer et avsnitt om hvilke forventninger som kan avledes av vedkommende perspektiv med hensyn til oppgavens problemstilling. I analysekapitlet vil deler av empirien som belyser problemstillingens underordnede spørsmål bli satt opp mot de relevante teoretiske forventningene for å lette forståelsen og fortolkningen av prosessen.

2.1 Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Individet oppfattes i dette perspektivet som begrenset rasjonell i kognitiv henseende (Egeberg, 1989:20). Det innebærer at individet kun i begrenset omfang evner å ta hensyn til alle alternativene og konsekvensene i en beslutningssituasjon. Individet agerer innenfor en avgrenset handlingsmodell. På systematisk måte foretas det en utvelging av viktige hensyn for en gitt situasjon. Seleksjonen og virkelighetsperspektivet skapes innenfor og av den organisatoriske rammen (March & Olsen, 1996:250-251). Det skapes en organisatorisk base for rasjonell handling. Det er på den måte en match mellom individets behov for forenkling og organisasjonens mulighet for å avgrense relevante forhold. Det er det strukturelle arrangementet og samlingen av ulike regler som bestemmer den passende atferden, idet menneskelig handling antas å være avledet fra en forståelse av den formelle rollen.

En organisasjon betraktes på denne bakgrunn som et system av koordinert handling blant individer og grupper med forskjellige interesser, preferanser og viten.

March og Olsen (1979) presiserer at den organisatoriske strukturen spesifiserer deltakerrettigheter på to plan hhv. som beslutningsstruktur og aksessstruktur. Førstnevnte definerer hvem som kan/må delta i beslutningsprosessen, mens sistnevnte går på hvilke problemer, løsninger og mål som er relevante i en gitt beslutningsprosess. Begge kan være organisert som ikke-segmentert, spesialisert eller hierarkisk. Dermed er strukturen aldri nøytral,

men har potensial til å legge føringer på den faktiske atferden, dog uten at beslutningstakerne nødvendigvis opplever det som påtvunget.

Ulike mekanismer stimulerer til at individene handler i samsvar med de verdiene og målene som den formelle strukturen foreskriver. Ofte er det i organisasjonsmedlemmets egeninteresse å handle i samsvar med normstrukturen for å oppnå materielle eller immaterielle goder. Organisasjonsstrukturen fremstår da som en insentivstruktur. Egeberg (1995:161) påpeker at egeninteressens forklaringskraft blant annet betinges av relevansen i forhold til den aktuelle beslutningen. Følelsen av moralsk forpliktelse til å følge normstrukturen er en annen mekanisme, som må sees i sammenheng med den moderne kulturens dekopling mellom privat og offentlig sfære. Trår man inn på ikke-privat område bør man følge de normene som hører til (Egeberg, 2002a [forelesning]).

Organisasjonsstrukturen kan sies å ha ulike dimensjoner som influerer prosessatferden og hvordan prosessen i seg selv betraktes (Egeberg, 2001).

1. *Størrelse*, dvs. omfanget av stillinger/roller/ressurser som organisasjonen har til sin rådighet. Dimensjonen har betydning for evnen til å ta initiativ, påvirke dagsorden, utrede alternativer og iverksette vedtak (Egeberg, 2002b [forelesning]).
2. *Horisontal spesialisering*, som angår arbeidsdelingen i horisontalplanet. Tanken er "smått er godt" og "en-måls strategi" (Christensen, 2000:8). Hensikten med horisontal spesialisering er økt effektivitet ved å klargjøre funksjoner og autoritetslinjer, samt unngå overlapping gjennom homogenitetsprinsippet. Prinsippet med hensyn til mål og arbeidsoppgaver kan sikres ved implementering av en av fire spesialiseringsprinsipper (Gulick, 1937)
 - i. *Territorialprinsipp*. Strukturen avspeiler geografiske områder, som hver betraktes i en helhet og politikken koordineres på tvers av sektorer innat i enheten. Det stimulerer til fokusering på geografiske skillelinjer, noe som kan virke splittende for helheten.
 - ii. *Formålprinsipp*. Strukturen reflekterer ulike segmenter/sektorer. Det tenkes i sektortermene på tvers av geografiske områder, noe som tilsidesetter romslighet. På den annen side muliggjøres politisk standardisering innenfor en sektor.

- iii. *Funksjonsprinsipp.* Fagprofesjonene samles i hver sin enhet, noe som medfører at det overordnede mål kan mistes av syne, da det er tale om spesialisering med hensyn til fremgangsmåte.
- iv. *Klientprinsipp.* Arbeidsgrupper organiseres etter klientell så det oppnås et holistisk perspektiv på den enkelte klientgruppen. En utfordring er at en klient ofte besitter flere roller samtidig.

Spesialiseringsprinsippene varetar ulike hensyn og påvirker atferden i ulike retninger. Hvilket prinsipp som bør følges avhenger av organisasjonens formål (Hammond, 1990:151). Samtidig kan prinsippene interagere på en kompleks og komplementær måte, når de kombineres i flere plan, slik at de svekker/forsterker hverandres effekter. Spesialisering skaper i motsetning til integrering koordineringsbehov og skyver koordineringsoppgavene opp i organisasjonen, dvs. legger press på ledelsen, skaper subkulturer og minsker konfliktnivået innad i gruppen (Egeberg, 1989).

3. *Vertikal spesialisering*, hhv. interorganisatorisk dvs. mellom organisasjoner og intraorganisatorisk dvs. innad i organisasjonen mellom nivåer. Det er et spørsmål om hvilke hensyn som ønskes koordinert/atskilt. Jo mer koordinering på lavere nivå, desto mer avlastes toppledelsen såfremt strukturen påvirker atferden.
4. *Hierarkisk versus kollegial struktur.* Hierarkisk struktur, basert på et forhold mellom over- og underordnede settes i kontrast til en struktur fundert på nettverk på tvers av vertikale organisasjonslinjer preget av drøftning, forhandling eller votering. Den kollegiale strukturen er ofte sekundær og det tales om deltidsdeltakere, da aktørene bare bruker en mindre del av sine ressurser innenfor den sekundære strukturen. Det er den primære, hierarkiske strukturen som antas å ha størst betydning for beslutningsatferden.
5. *Grad av kopleing i organisasjonen.* Jo mer tvetydig organisering, desto mer åpner strukturen for uforutsigbar atferd, det legges få føringer og det er utallige løsningsalternativer.

Med utgangspunkt i den generelle tilnærmingen til det instrumentelle-rasjonelle perspektivet, må man i forhold til en plan- og beslutningsprosess

betrakte aktørene som deltakere i en prosess innenfor en organisatorisk ramme bestående av ulike formelle roller, regler og standardprosedyrer. De formelle strukturene og prosedyrene vil forventes å påvirke aktørenes preferanser, situasjonsoppfatning, mål og dermed beslutninger. Samtidig vil den interne organiseringsmåte i organisasjonene kunne tenkes å legge sterke føringer på prosessen.

Innenfor det instrumentelle-rasjonelle perspektivet kan det som nevnt skjelles mellom to varianter, som begge tar utgangspunkt i at den formelle strukturen er av avgjørende betydning, men som er forskjellige med hensyn til synet på konfliktpotensialet. De forventede svar på problemstillingens underordnede spørsmål som utledes fra disse to varianter bør betraktes innenfor ovenstående teoretiske tilnærming.

2.1.1 Hierarkisk perspektiv

Beslutningsprosessen iht. dette perspektivet forstås som en analytisk prosess i den forstand at de foreskrevne mål etterstribes med virkemidler som på forhånd er formelt definert og som det er oppnådd enighet som er legitime (Egeberg, 2002b [forelesning]). Målet er fastsatt, mens de anvendte midler og delbeslutninger for å nå målet er kalkulert ut fra vurderinger av hvilke konsekvenser de vil få for måloppnåelsen, dvs. delvis via rasjonell kalkulasjon. Det er tale om viljestyrte beslutninger fra ledelsens side, tilnærmingen kalles derfor også et "ledesperspektiv" (Roness, 1995:161). Lederne bruker bevisst organisasjonen og dens virkemidler som et instrument for problemløsning og kontroll. Organisering impliserer større kapasitet og styringsevne enn hva det er mulig på individnivå.

Ledelsen forutsettes å definere problemer og mulige løsningsalternativer for deretter å velge det best egnet alternativ ift. gitte målsetninger. At målet er forhåndsdefinert innebærer at det foreligger enighet om innholdet i målet oppnådd gjennom en autoritet (Egeberg, 2002b [forelesning]). Ved bruk av begrepet "ledelse" forutsetter tilnærmingen, at en hierarkisk struktur er best egnet til å implementere forhåndsdefinerte mål. Formell hierarkisk organisering betraktes som en kontrollmetode i både plan-, beslutnings- og implementeringsfasen.

Tilnærmingen fokuserer på organisasjonsstrukturen som en formell normstruktur. Normstrukturen består av et sett av formelle regler, prosedyrer, normer og forventninger. Den spesifiserer *hvem* som har rett/plikt til å gjøre *hva* i

interaksjonen med *hvem* og *hvilke* hensyn som bør tas, samt *når* det bør gjøres (Egeberg, 2002a [forelesning]). Strukturen uttrykkes ved et organisasjonskart og er formell normativ i den forstand at den ikke beskriver faktiske forhold, men de ønskelige. Dermed defineres de organisatoriske roller som organisasjonen ønsker at medlemmene skal ikle seg – preferanser gis endogent. Slik kan strukturen også oppfattes som en kognitiv struktur, da den utvelger de informasjonsnettverkene som strukturerer medlemmenes verdier og mål (Egeberg, 1999:459). Deltakernes oppmerksomhet struktureres innenfor et formelt avgrenset handlingsrom, noe som både skaper muligheter og begrensninger.

Preferanser og interesser til de individuelle aktørene er det sentrale, da de er avgjørende for hvilke mål som fastsettes og dermed hvilke beslutninger som tas. Tilnærmingen er rasjonell i den forstand at sentrale aktører tillegges evnen til bevisst og formålsrettet å kunne velge mellom alternative løsnings- og beslutningsveier ut fra nøye overveielser og vurderinger av mulige konsekvenser. Konsekvenslogikken har forrang i perspektivet (Olsen, 1992:248). På den annen side er det ikke gitt at de forhåndssatte mål og aktørenes preferanser er rasjonelle i seg selv. Den analytiske prosesstilnærmingen forutsetter klare og entydige mål og fokuserer i hovedsak på prosessen frem mot oppnåelse av disse. En prosess vil lykkes i den grad aktørene fatter de riktige beslutningene, jf. de analytiske kalkulasjonene, og såfremt den hierarkiske strukturen fungerer som kontrollmekanisme.

Med hensyn til den overordnede problemstillingen og dens underspørsmål kan det utledes en rekke forventede svar på basis av det hierarkiske perspektivet:

1. Deltakerne i prosessen utvelges av ledelsen på basis av formelle retningslinjer som foreligger i form av enten deltagelsesplikt- eller rett.
2. Formell hierarkisk struktur med en sterk ledelse anses som den beste organisering for å sikre prosessfremgang og resultat. Prosessen og innholdet kan bare påvirkes via formell, hierarkisk struktur. Hvis preferanser og interesser til sentrale aktører endres underveis i prosessen, vil det influere hvilke beslutninger som fattes og hvilke virkemidler som tas i bruk. Bruk av virkemidler og innflytelsesmidler for å påvirke prosessen vil alltid ligge innenfor rammen av hva de formelle prosedyrer legger opp til.

3. De involverte aktørene oppfatter hverandre som *medparter* i en formell prosess for å oppnå fellesdefinerte mål. De støtter hverandre i prosessen frem mot målet på en intensjonell måte og i samsvar med den formelle prosesstrukturen, samt standardprosedyrene. Aktørene oppfatter seg som formidler av de interessene som stilles til dem iht. det formelle grunnlaget. Samarbeidsrelasjoner vil oppstå når det fremgår av standardprosedyrene. De sentrale beslutningstakere er de aktørene som sitter på toppen og som gjennom hierarkisk autoritet og kontroll over organiseringen, kan styre plan- og beslutningsprosessen.

4. Det er på øverste formelle, hierarkisk nivå at problemer, beslutningspremisser og aktuelle løsninger defineres på formelt grunnlag og legges ut som mer eller mindre formelle regler. De legger siden føringer på beslutningstakerne.

5. Det er en klar og tydelig oppfatning av hvilke mål som ønskes oppnådd, samt hvilke midler som best og mest effektivt sikrer felles måloppnåelse. Dette fremgår tydelig av formelle retningslinjer som det øverste hierarkiske nivået angir i situasjonen.

6. Alle synes å bidra med noe i den formelle beslutningsprosessen, men i samsvar med formelle strukturer og retningslinjer er det ledelsen i prosessen som får gjennomslag for sine ideer. Det er likeledes ledelsen som har de nødvendige organisatoriske midler til å sikre og kontrollere gjennomføring og måloppnåelse.

2.1.2 Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Til forskjell fra det hierarkiske perspektivet tar forhandlings- og tautrekkingsperspektivet utgangspunkt i at aktørene har ulike interesser og dermed setter opp forskjellige mål for prosessen. Den potensielle mål- og interessekonflikt mellom sentrale aktører avgjøres av de individuelle aktørers tilgang på ressurser og maktmidler (Egeberg, 2002b [forelesning]).

Den seirende aktøren, eventuell seirende koalisjonen, vinner en midlertidig kamp om definering av "beste valg og beslutninger" i prosessen. En endelig seier forutsetter påpasselighet og aktpågivenhet for å bevare makten, fordi det er tenkelig at interesse- og maktbalansen endres og utfordres underveis i en gitt beslutningsprosess (Roness 1995:165).

De enkelte aktørenes preferanser og streben etter makt er basert på ønsket om å tilfredsstille og forfølge interesser på vegne av organisasjonen. Hvorvidt det lykkes avhenger av om de har tilstrekkelige med ressurser til å trekke det lengste strå i forhandlingene med andre aktører. Aktørene oppfattes som begrenset rasjonelle, men nyttemaksimerende, da de vurderer ulike løsnings- og innflytelsesalternativer ut fra en forventning om å oppnå størst mulig gevinst av prosessen. Det er organisatoriske egeninteresser og ikke et felles definert mål som er det sentrale i perspektivet (Roness 1995:165).

På samme måte som i det hierarkiske perspektivet, forutsetter forhandlings- og tautrekkingsperspektivet at målene er klare og presist definerte. På den annen side er den endelige måldefinering et resultat av styrkeforholdet de involverte aktørene imellom.

Med utgangspunkt i denne teoretiske tilnærming kan det forventes at det er de individuelle aktørene, eventuelt en koalisjon dem imellom, som i hovedsak vil prege en plan- og beslutningsprosess.

Med hensyn til den overordnede problemstillingen og dens underspørsmål kan det utledes en rekke forventede svar på basis av forhandlings- og tautrekkingsperspektivet:

1. Retten til å avgjøre hvem som deltar i prosessen betraktes som et maktmiddel og oppnås ved å få vinne retten til å definere deltagelsesplikter- og rettigheter gjennom tautrekking eller forhandling.

2. Mulighetene for å påvirke prosessen og dens innhold forventes å øke med den tid og ressursbruk som den enkelte aktør bruker på prosessen, samt i hvilken grad aktørene evner å inngå allianser med andre, samt vinne andres tillit og respekt.

3. Prosessen forventes å bli oppfattet som konfliktfylt og kjennetegnet av tautrekking og forhandling. Problem- og løsningsdefinering og det endelige mål så vel som prosessorganisering vil alltid være omstridt. De andre aktørene oppfattes som *motparter* og konkurrenter i den formelle prosessen heller enn som allierte i streben etter et forhåndsdefinert mål. Det forventes derfor ikke mye samarbeid mellom aktørene, da de har forskjellige egeninteresser som de kontinuerlig forsøker å få gjennomslag for.

4. Viktige problemer, beslutningspremisser og løsningsalternativer forventes å bli definert på formelt grunnlag som siden legger føringer på beslutningstakerne, etter at det er avgjort hvem som definerer problemer, løsningsalternativer og gir innspill til beslutningspremissene.

5. Aktørene forventes å ha en forholdsvis klar oppfatning av hvilke midler som er aktuelle i en gitt beslutningssituasjon. Det vil tydelig fremgå av formelle retningslinjer som rolleinnhaveren konfronteres med i situasjonen.

6. Aktører med flest ressurser forventes å få gjennomslag for sine interesser, da innflytelse i beslutningsprosessen antas å være betinget av makt og tilgjengelige ressurser.

2.2 Institusjonelt perspektiv

Det sentrale begrepet i det institusjonelle perspektivet er March og Olsens begrep "logic of appropriateness", tilpasningslogikk (March og Olsen, 1996). Begrepet dekker over en forestilling om at aktørenes handling er resultat av matching mellom definisjon av egen rolle, situasjonen, samt forventningene i omgivelsene til rollen. Christensen og Røvik (1999:159-160, 170) poengterer i kritikken av March og Olsens teori om "logic of appropriateness" at det konsekvent bør skjelnes mellom formelle og uformelle regler og normer, da de har ulikt opphav og gjerne forskjellige konsekvenser. Oppgaven følger opp denne kritikken ved at det uformelle aspektet betraktes under det institusjonelle perspektivet, mens det formelle er lagt inn under det instrumentelle-rasjonelle perspektivet.

Beskrivelsen av de to variantene innenfor det institusjonelle perspektivet fokuserer i første omgang på uformelle, institusjonelle strukturer, normer og verdier rundt aktørene. De oppfattes å legge føringer på aktørenes interesser, preferanser, problem- og løsningsoppfatning. Deretter fokuseres det på de institusjonelle og uformelle, normative omgivelsene til beslutningsprosessen og de involverte organisasjonene/aktørene. Omgivelsene antas å sette rammen for og betinge innholdet i og resultatet av en beslutningsprosess (Egeberg, 2002c [forelesning]).

2.2.1 Kulturperspektiv

I kulturperspektivet betraktes en institusjon som forskjellig fra en organisasjon. Institusjonen oppfattes som sterkt influert av verdier og normer som ligger som et skjold rundt den organisatoriske kjernen. Organisasjonsmedlemmene

antas sosialisert inn i en institusjonell ramme, noe som innebærer internalisering av institusjonens verdier og normer. Organisasjonen betraktes som det formelle aspektet i form av formelle strukturer og prosedyrer.

Den kulturbetinget tilnærmingen legger vekt på institusjonalisering som en langvarig prosess som innebærer en kompleks kulturoppbygning, der organisasjonen tillegges en egenverdi ut over dens egentlige instrumentelle formål, jf. forskjellen på organisasjon og institusjon (Scott, 1995:17). Verdiinfiseringen medfører at den enkelte institusjon fremstår som unik og med en egen effekt på sine medlemmer. Aktørene innpodes en institusjonell identitet som atferdsmessig har stor innvirkning.

Institusjonen betraktes som en samling av roller forbundet av regler, der passende atferd er sammensatt med gjenkjennelige situasjoner (March & Simon, 1993:2 og 12).

Individene oppfattes å handle på basis av en uformell, normative ramme som var den en del av dem selv, deres rolle og identitet. Individet anses som en sosial person der dets oppfatning, preferanser og lojalitet er produkter av dets omkringliggende sosiale miljø (March & Simon, 1993:13). Resosialiseringen har ikke bare som mål å lære individet sin rolle å kjenne, men også å gjøre rollen til en integrert del av individets identitet - institusjonsidentitet.

"Rolle" innebærer et sett av forventninger, normer og regler som spesifiserer ønsket atferd i en gitt kontekst. "Identitet" er en oppfatning av selvet organisert i regler for å matche handling og situasjon. "Identitet" impliserer dermed sterk internalisering av normer, verdier og forventninger, slik at ekstern, formell atferdskontroll er unødvendig (Egeberg 1999:458, Egeberg & Sætren 1999:95). Individet kan ivareta flere roller/identiteter som kan være mer eller mindre flertydige og dermed skape grunnlag for uforutsigelig atferd. Det er derfor viktig å betrakte den sosiale meningskonteksten for å forstå en konkret handling (March & Olsen, 1993:17). Individet handler på grunnlag av tilpasningslogikk. Gjennom fortolkning av situasjonen og rolle/identitet defineres passende atferd i kognitiv, teknologisk og til dels moralsk henseende (March & Olsen, 1996:251-252).

En mekanisme til å sikre uformell normfølgning er den sosiale og kollegiale kontrollen som ofte florerer i en organisasjon.

Institusjonaliseringen reflekterer organisasjonens historie og identitet, og begrepet "sti-avhengighet" er sentralt for å forstå den videre utvikling i institusjonen, samt hvordan konkrete beslutningsprosesser forløper (March & Olsen, 1996:255). Det innebærer at for å forstå hvordan og hvorfor ulike beslutninger fattes, må en forstå den institusjonelle historie og hvilke beslutninger som tidligere er fattet (Roness, 1995:169).

De institusjonelle røtter er således avgjørende for hvilke vei dvs. beslutninger, som kan tas i nå- og fremtiden. Dermed ikke sagt at fremtidige beslutninger determineres fullstendig av fortidige handlinger og beslutninger. Det må alltid tas hensyn til at det i organisatoriske beslutninger også foregår en tolkning i matchingsprosessen mellom atferdsregler, situasjon og rolle innehaveren (Olsen, 1992:254). Fortidige hendelser, beslutninger og strukturer avgrenser potensielle handlingsalternativer, men den interne dynamikk og tolkningsprosess sikrer mulighet for utvikling.

Sti-avhengighet impliserer at endringer og nye veier må implementeres gradvis (inkrementell utvikling), da den institusjonelle tyngde og historie vil forsøke å hindre en utvikling som motgår de internaliserte verdier og normer. En vellykket fornyelse forutsetter at endringen følger de linjer og tradisjoner som tidligere er fulgt og oppnådd oppslutning om.

Samlet kan det sies at gjennom uformelle prosesser skapes individene og deres identiteter i en helhet, slik at det over tid dannes en harmonisk kultur preget av ensartede verdier, normer og mål. Det medfører at institusjonen består selv om individene utskiftes da institusjonaliseringen gjør flertydigheten i identitetene mindre og matchingen mellom identitet og regel lettere. Samtidig oppbygges det større motstand til endring og fornyelse (Christensen og Røvik, 1999:166).

Plan- og beslutningsprosessen for rv2 må ut fra kulturperspektivet forstås innenfor en institusjonell ramme, der de sentrale aktørene i større eller mindre grad preges av sin historie som institusjon med normer, regler og verdier.

Med hensyn til den overordnede problemstillingen og dens underspørsmål kan det utledes en rekke forventede svar på basis av kulturperspektivet:

1. Deltagelsen i plan- og beslutningsprosessen forventes å være betinget av hva som det er tradisjon for innenfor veiplanlegging, samt av uformelle kontaktmønstre på tvers av formelle strukturer.

2. Det forventes å være vanskelig å påvirke beslutningsprosessen på måter som avviker fra hva det er tradisjon for. Selv formelle fremgangsmåter kan komme til kort når uformelle normer og kulturelle aspekter ved beslutningsprosessen kommer til uttrykk. Institusjonell tyngde og tidligere beslutninger og praksis i andre planprosjekter vil legge føringer på aktørene og via uformelle kanaler påvirke hvordan beslutningsprosessen arter seg.

3. Aktørene oppfatter seg selv og sin institusjonelle tilknytning som noe verdifullt og viktig å ta vare på. De forventes å være knyttet til en lang, normativ basert historie hvis normer og verdier har formet deres identitet via internalisering. Samarbeidsrelasjoner oppstår av gammel vane og tradisjon eller hvis uformell kultur stimulerer til det. Det kan forventes at det oppstår uformelle allianser og kontakter på tvers av formelle strukturer og standardprosedyrer, samt at aktørene preges av kulturelle og institusjonelle aspekter.

4. Hva som oppfattes som viktige problemer, beslutningspremisser og aktuelle løsningsalternativer forventes å være preget av hva det tradisjonelt har vært oppfattet som viktige i lignende situasjoner. Kulturperspektivet legger vekt på at normer, verdier og institusjonelle forståelseshorisonter hos aktørene dannes i en prosess. Den institusjonelle rammen legger dermed sterke føringer på hva som oppfattes som viktige problemer, beslutningspremisser og løsningsalternativer. Føringer som kun vanskelig lar seg dirigere i andre retninger enn hva utgangspunktet tilsier.

5. Oppfatning av hensiktsmessige midler kan nok være klar, men dette avhenger av den institusjonelle, historiske setting rundt beslutningsprosessen og den internaliseringen som aktørene har vært igjennom. Samtidig kan det også forventes at aktørene ukritisk følger kulturelt betingete prosedyrer for problemløsning og måloppnåelse under henvisning til "slik gjør en det".

6. Hvem – eller kanskje heller hva, som synes å få gjennomslag i prosessen vil i høy grad være styrt av uformelle aspekter ved prosessen og den institusjonelle tyngde slik den uttrykkes gjennom tradisjon og vane.

2.2.2 Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Dette perspektivet kalles også symbol- og myteperspektivet. "Myte" henspiller til det fenomen at en beslutningsprosess utad fremstår i samsvar med organisatoriske modeller som "svever" rundt i omgivelsene som uttrykk for

moderne og tidsriktige organiseringsmodeller, men hvor den faktiske prosessorganiseringen følger sine egne normer og reelt ikke stemmer overens med formelle retningslinjer og uttrykte normer.

Mytiske, formelle modeller tas inn i og skaper formelle strukturer, uten kritisk vurdering og etterprøving, fordi de har en egenverdi og reflekterer kollektive verdier og hensikter. Modellene anses å være nødvendige for at beslutningsprosessen og aktørene skal oppnå legitimitet og anerkjennelse fra omgivelsene (Egeberg 2002c [forelesning]; Meyer og Rowan 1991:41,50). Mytene fungerer på den måte som maktfulle symboler for rasjonell og demokratisk atferd. De uttrykker ideer om passende og effektive, formelle strukturer, produkter, teknologier osv. som er i samsvar med institusjonaliserte oppfatninger i omgivelsene av hvordan en moderne organisasjon bør handle og se ut (Christensen og Røvik, 1999:171-172). Dermed også sagt at mytene betraktes som universelle og tas for gitt som legitime uavhengig av deres reelle effekt (Meyer og Rowan, 1991:44).

Dobbelstrukturen oppstår på grunn av behovet for hhv. legitimitet og effektivitet, der det første sikres via den formelle strukturen, mens den produksjonsmessige effektiviteten oppnås ved den faktiske organisasjonsstrukturen og det som gjøres. Herved kan en skjelle mellom institusjonelle og tekniske omgivelser, der førstnevnte er kulturelt orientert og den annen er handlingsrettet. Det er to omgivelser med hver sine forventninger og krav til en god organisasjon. Sett fra organisasjonens perspektiv er det bare en måte å tilfredsstille begge forventningssett, nemlig ved dekopling av formell og faktisk struktur (Meyer og Rowan 1991:57; Christensen og Røvik 1999:175). Det innebærer at den formelle strukturen ligger som en ytre ferniss og reelt ikke har innflytelse på den praktiske arbeids- og beslutningsprosess. Organisasjonen består således av to verdener, hhv. en verden av ideer og en praktisk.

Dekopling impliserer isomorfisme på det formelle planet (Meyer og Rowan, 1991:47). Organisasjonene formes av sine institusjonelle omgivelser og vil derfor ha tendens til å ligne på omgivelsene og den måte de formelt strukturerer og begrunner sine arbeidsmetoder. Gjennom imitering og kopiering oppstår det en organisatorisk formlikhet og en tilsvarende reduksjon av institusjonell egenart.

Det er kontekstuelle faktorer som bestemmer den institusjonelle dynamikken og utviklingen. Hvis eksisterende formelle strukturer og prosedyrer ikke samsvarer med hva det oppfattes som legitime og riktige i omgivelsene, vil institusjonen bevisst eller ubevisst føle seg tvunget til å endre seg i overensstemmelse med omgivelsenes anvisninger på grunn av behovet for legitimitet og overlevelse. Dermed også sagt at verken organisasjonen eller dens medlemmer har noe reelt valg når det angår den formelle strukturen (Roness, 1995:170). Det er omgivelsene som utvelger aktuelle prosedyrer og strukturer. På den måte skapes det stabilitet i både interne og eksterne forhold. Den enkelte organisasjon inngår i et større kollektivt system med vekt på samme verdier og normer, noe som skaper en støtpute mot kaos og ytre sanksjoner samtidig som det oppnås intern arbeidsro.

Organisasjoner er forskjellige med hensyn til hvor viktige institusjonelle myter er for overlevelse, tillit og legitimitetsoppnåelse. Jo mindre klarhet med hensyn til vurderingsstandarder, teknologier og mål desto viktigere antas institusjonaliserte regler og prosedyrer å være (Meyer & Rowan 1991:54-55). Det betyr at kollektive, servicepregede institusjoner i høyere grad enn tradisjonelle produksjonsvirksomheter integrerer universelle standarder i den formelle strukturen (isomorfi med omgivelsene) og dermed preges av dekopling mellom formell og uformell struktur.

Med hensyn til den overordnede problemstillingen og dens underspørsmål kan det utledes en rekke forventede svar på basis av det institusjonelle omgivelsesperspektivet:

1. Deltagelsen i prosessen kan forventes å ha to sider. Den formelle deltagelsen og den reelle deltagelsen. Den formelle vil ifølge perspektivet bli bestemt av normer, regler og oppfatninger for god og demokratisk prosessgang. Hensikten vil være å oppnå legitimitet fra omgivelsene. Den reelle deltagelsen avgjøres derimot av hva som er mest hensiktsmessig og effektivt i forhold til å fremme faktiske resultater.

2. Hva som anses som gode virkemidler vil avhenge av hva målet er. Er det å oppnå legitimitet, så vil tradisjonelle demokratiske virkemidler være hensiktsmessige. Er målet derimot å fremme faktiske og raske beslutninger så vil effektiv organisering og unngåelse av innsyn fra omgivelsene være å foretrekke.

3. Aktørene betrakter seg selv, sine omgivelser og beslutningsprosessen på to nivåer alt avhengig av om målet er å oppnå legitimitet eller effektivitet/faktisk resultat i prosessen. Det fører ofte til avvik mellom ord og handling. Prosessen vil typisk ha en symbolsk betydning for aktørene, og de forsøker å fremstå som mest mulig i tråd med samfunnsidealene gjennom formell ordlegging og struktur. De formelle retningslinjer vil være en fenniss uten reell innflytelse på den faktiske organiseringen av beslutningsprosessen. Den formelle strukturen rundt beslutningsprosessen vil være resultat av en møte innenfor organisatorisk tenkning, samt ideer og oppfatninger generelt i samfunnet.

4. Den formelle oppfatning av hva som er viktige problemer, beslutningspremisser og mulige løsninger forventes å være i samsvar med hva sentrale aktører i omgivelsene oppfatter som viktige. Det er eksterne faktorer og aktører som bestemmer hva prosessaktørene uttrykker som det sentrale, noe som igjen kan avvike fra hva som reelt oppfattes som sentralt.

5. Forventningen er at det er en klar oppfatning av hensiktsmessige midler til å løse eventuelle problemer. Om det er samsvar mellom den oppfatning som aktørene gir uttrykk for og den oppfatning de handler etter avhenger av om midlene for å oppnå legitimitet og effektivitet er sammenfallende.

6. Hvem som får reelt gjennomslag i beslutningsprosessen kan ikke leses av de formelle strukturene, da det er et spørsmål som avhenger av hvem/hva som er mest effektivt.

2.3 Garbage can-perspektiv

En beslutningsprosess kan i den grad være preget av løst koplede strukturer at samtidighet og tilfeldighet er viktige determinanter for det endelige utfallet, som av samme grunn er av uforutsigelig karakter (Egeberg, 2002c [forelesning]). Prosessen kan på den måte oppfattes som en garbage can, søppelbøtte, som samler og er møtested for deltakere, problemer og ulike løsningsforslag. Løse strukturer skaper en prosesshelhet preget av flertydighet og flyt i beslutningssituasjonen (March og Olsen, 1979:26, 314-315).

Resultatet av beslutningsprosessen betinges av tilfeldig sammenfall i tid med andre saker og hendelser. Det er kontinuerlige strømmer av problemer, løsninger og deltakere, som må prioritere sin tid og ressurser i forhold til flere, samtidige beslutningsprosesser (March og Olsen, 1979:26-27). Det endelige utfallet kan

derfor sies å være et biprodukt av hendelser og beslutninger som tilfeldig faller sammen i tid (Roness, 1995:172).

Målene er på forhånd uklare og kanskje ikke definert, men garbage can prosessen gjør det mulig å oppdage mål og mulige løsninger underveis, samt å fortolke hva organisasjonen er og gjør i fortid, nå- og fremtid (March og Olsen,, 1979:315). De ulike strømmene kanaliseres via strukturer. Samtidig er strukturene forbindelsen mellom strømmene, samt avgjørende for ressursfordelingen mellom potensielle deltakere. Strømmene kan være mer eller mindre regulert gjennom segmentering av strukturene, tildeling av rettigheter eller gjennom læring og intensjon der beslutningssituasjonen tiltrekker deltakere, problemer og løsninger. Jo mindre regulering desto viktigere er timing av strømmene for beslutningsprosessen og resultatet (March og Olsen, 1979:32).

Ytre hendelser vil slå sterkere inn på beslutningsprosessen desto løsere strukturer og færre reguleringer som omgir prosessen, fordi barrierene for tilgang til beslutningsarenaen vil være lavere og mindre kontrollerte (Roness, 1995:173). Beslutningsprosessen består av flere beslutningsarenaer som midlertidig er forbundet til hverandre og hvor deltakerne, problemene og løsningsforslagene overskrider de forskjellige arenaene. Det er dermed tale om en midlertidig orden, hvor oppmerksomhetsstrukturene bare i begrenset omfang er stabile.

Oppmerksomhetsstrukturene varierer med hvem som er deltakere og i hvilken grad de er fulltidsdeltakere eller fordeler sin oppmerksomhet på flere saker samtidig. Avgjørende for hvor mye oppmerksomhet den enkelte deltaker nedfeller i beslutningsprosessen er sakens relative viktighet, samt hva og hvor mye vedkommende aktør kan forvente å bidra med i prosessen. Kontekstuelle forhold har derfor stor innflytelse på beslutningsprosessen, både med hensyn til hvem som må/kan/vil delta, hvilke problemer og løsningsalternativer som er aktuelle og hvor åpen prosessen er for ytre hendelser.

Oppmerksomhet som en knapp ressurs muliggjør strategisk handling. Strategisk handling innebærer at en deltaker utnytter garbage can-organiseringen til egen fordel og til dels på bekostning av andre deltakere (Egeberg, 2002c [forelesning]). For det første er det viktig å kunne organisere seg selv slik at ønskede ressurser, tid og oppmerksomhet er tilgjengelige. Videre kan det være nyttig å kontrollere andre, samtidige prosesser slik at det oppnås kontroll over

hvem som deltar i de ulike prosessene, og det kan således hindres at andre får mulighet for å påvirke prosessen.

Garbage can-organisering er som et organisert anarki ideelt til å fremme kreativitet og innovasjon, samt hindre korrupsjon og opportunisme på grunn av tilfeldighetenes og åpenhetens spillerom (Hood 1999:76, Egeberg 2002c [forelesning]). Det betyr at problemer ofte løses på uventede måter, samt at grupper, som i utgangspunktet ikke var opplagte deltakere, får stor innflytelse på prosessen (March og Olsen, 1979). På den annen side kan de samme mekanismer og fravær av regulering tenkes å gi opphav til frustrasjon hos deltakerne.

Den noe diffuse prosessorganiseringen kan brukes som en åpen inklusiv-struktur som tar hensyn til mange aspekter og derfor lett oppnår tilslutning fra mange potensielle deltakere (Egeberg, 2002c [forelesning]). Samtidig kan flertydigheten også virke avskrekkende og hindre at potensielle deltakere bruker sine knappe ressurser på beslutningsprosessen, fordi det er uklart hva de oppnår. Garbage can-organiseringen muliggjør at beslutninger fattes, men det er ikke gitt at problemer løses (March og Olsen 1979: 37).

Med hensyn til den overordnede problemstillingen og dens underspørsmål kan det utledes en rekke forventede svar på basis av garbage can-perspektivet:

1. Prosessdeltagelsen forventes i høy grad betinget av tilfeldighet, omfanget av sammenfall i tid med andre beslutningsprosesser og strategisk handlende aktører.

2. Muligheten til å påvirke prosessforløpet forventes å avhenge av hvor mye tid og oppmerksomhet vedkommende aktør bruker i prosessen samt hvorvidt aktøren har kontroll over organiseringen av de ulike strømmene. Videre vil ikke-kontrollbare, kontekstuelle faktorer være avgjørende for hvordan planprosessen forløper.

3. Plan- og beslutningsprosessen vil forventes å bli oppfattet som preget av tilfeldighet og uten faste strukturer for strømmer av deltaker, problemer og løsninger. Aktørene oppfatter seg selv og hverandre som deltakere i en prosess, som de kun i begrenset omfang kontrollerer.

4. Hva som oppfattes som viktige problemer, beslutningspremisser og løsningsalternativer forventes å variere over tid, og med hvilke aktører som "i øyeblikket" deltar i og dominerer plan- og beslutningsprosessen.

5. Det kan nok være en klar oppfatning av hensiktsmessige midler, men oppfatningen forventes å være midlertidig, fordi strømmer av problemer, løsningsalternativer og prosessdeltakere er uten stopp. Da oppfatningen av prosessen og dermed problemområdet kontinuerlig er under forandring, vil også oppfatningen av midler/løsninger være det.

6. Aktørene vil prioritere sin oppmerksomhet på det aktuelle prosjektet ut fra en vurdering av dets relative viktighet i forhold til andre beslutningsprosesser og av mulig innflytelse ved deltagelse. Den innflytelsesrike aktøren forventes å være den som har kontroll over prosess- og oppmerksomhetsstrukturene både for eget og andres vedkommende, dvs. kan styre hvem og hva som får tilgang til beslutningsarenaen.

2.4 Kilder og data

Opgaven baserer seg på kvalitative kilder, i hovedsak skriftlige dokumenter og intervjuer med involverte aktører i plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2. En positiv konsekvens av kontakten med Statens Vegvesen-Vegdirektoratet i den innledende fase, var den imøtekommende holdning jeg som student ble møtt med. Umiddelbart fikk jeg tilgang til relevante dokumenter og informanter. Det forutsatte på den annen side en viss kritisk holdning fra et forskningsmessig perspektiv, da det kan fremholdes at utlevering av dokumenter og opplysninger om relevante informanter i startfasen av en studie innebærer en forhåndsseleksjon som *kan* hindre en objektiv tilnærming.

De dokumentene jeg fikk utlevert i innledende fase var av generell karakter og nødvendige som bakgrunnsstoff for å oppnå økt forståelse og kunnskap om de formelle rammene for veiplanlegging. Dokumentene var dessuten nødvendige for å bli kjent med de to hovedaktørene, vegkontoret i Hedmark og Sør-Odal kommune, herunder å lære om deres historie, struktur og kultur. Dokumentene var stortingsmeldninger, formelle rundskriv, håndbøker, rapporter og utredninger som i stor grad kan betraktes som sekundær litteratur i forhold til problemstillingen.

Den ensidige kontakten til Statens vegvesen i startfasen ble etter hvert i forskningsprosessen balansert med en særdeles imøtekommenhet fra Sør-Odal

kommune sin side. Derfor synes det innledende forhold til Statens vegvesen ikke problematisk ut fra et objektiv forskningsperspektiv.

En utfordring i den innledende fase var likevel *ikke* å bli påvirket av de små bemerkningene og kommentarer som kom til uttrykk i uformelle samtaler og e-mailutvekslinger. På den annen side inneholder uformelle meningsytringer mye informasjon om hvordan den konkrete prosessen og andre aktører oppfattes i og av vegvesenet.

En annen utfordring var å innsamle tilstrekkelig med data til å få et dekkende bilde av prosessen. Et dekkende bilde vil kunne sies å være oppnådd når nye undersøkelser ikke bringer noe nytt for dagen. Gjennom samtale med informantene innenfor prosessen, samt Vegdirektoratet, som har betraktet prosessen fra et annet ståsted enn informantene, har jeg fått bekreftet, at prosessens viktigste milepæler og delprosesser er medtatt i den beskrivende del av oppgaven. Bekreftelsen sannsynliggjør at datautvalget, som oppgaven baserer seg på, ikke har hindret en fyllsgjørende prosessbeskrivelse. Bekreftelsen øker troverdigheten og stadfester brukbarheten til de kilder og informanter som oppgaven har anvendt.

Opgavens primære, skriftlige kilder har vært offentlige, tilgjengelige dokumenter. Det være seg korrespondanse mellom de to aktørene i form av både brever og møtereferater, referater av interne møter i kommunen, samt korrespondanse mellom og til andre aktører i rv2-prosessen. De skriftlige kilder har vært viktige for å oppnå forståelse av aktørenes oppfatning av hverandre, av prosessen som helhet og som grunnlag for utarbeidelse av formålstjenlige intervjuguider og spørreskjema.

Da de skriftlige kilder, både sekundære og primære, som oppgaven baserer seg på, alle er offentlig tilgjengelige, muliggjør det gjentakelse og etterprøving av oppgavens empiriske og analytiske del. Dette styrker reliabiliteten til oppgaven og dens resultater.

De primære informantene har vært sentrale aktører i rv2-prosessen. Det er personer som har handlet på vegne av en av de to hovedaktørene og som har vært direkte involverte i prosessen, hhv. ordføreren (Henning Myrvang) og planrådgiver (Trond Linnes) i Sør-Odal kommune, samt overingeniør og saksbehandler (Jan T. Løitegaard) fra vegkontoret i Hedmark.

Ordføreren har vært med fra starten av prosessen. Han har vært involvert i prosessen fra flere sider, da han ut over å være ordfører i Sør-Odal også har påtatt seg flere lederverv i grupper knyttet til rv2-prosessen. Han er utdannet ingeniør og har før sin 28 år lange ordførerkarriere jobbet i Vegdirektoratet med veiplanlegging. Trond Linnes er ingeniør av utdannelse. Disse to personene betraktes som representanter for Sør-Odal kommunens holdning, syn og oppfatning i og av prosessen.

Jan T. Løitegaard har vært prosjektleder for rv2-prosjektet fra og med konsekvensutredningsprosessen ble igangsatt 1995. Hva angår prosessen før det, har han fått assistanse fra sin kollega, Åge Sætre, til å besvare spørsmål. På basis av dette betraktes Jan T. Løitegaard som representant for vegkontorets oppfatninger og holdninger.

Det kan problematiseres, at oppgaven personifiserer hhv. kommunen og vegkontoret, og dermed tillegger de to involverte aktørene menneskelige egenskaper som det å oppfatte, mene noe osv. Argumenter for å gjøre dette, er at de nevnte personene rent faktisk har vært formelle representanter og aktive i størstedelen av prosessen. De har formelt sett vært de to institusjoners talerør og i stor utstrekning også meningsytrere.

Det er ikke mulig å se bort fra at kildene og informantene er preget av sin kontekst, og derfor bør betraktes med et kritisk øye. Som O. Dahl (1994:34-35) fremholder så må en kilde/informant forstås i forhold til sine performative, kausale, teleologiske og meddelende aspekter for ikke å få villedende virkninger for forståelsen av den helhet som kilden inngår i. Kildens *performative aspekt* henspiller til at det kilden innholdsmessig uttrykker er identisk med opphavsmannen sin handling, tanke, følelse osv. Det *kausale aspektet* legger vekt på at kilden er et produkt av noe i prosessens fortid. Dokumentet eller informanten fremholder noe som skyldes noe som tidligere har skjedd i prosessen. Det *teleologiske aspektet* ved kilden peker fremover. Det viser til at kilden er resultat av målrettet menneskelig virksomhet og uttrykker opphavsmannens hensikt. Kildens *meddelende aspekt* angår det saklige forhold. Kilden oppfattes som en meddelelse om noe – det meddelende aspekt kan også betraktes i sammenheng med det performative aspektet. Jeg har forsøkt å ha disse betraktninger in mente, når jeg

underveis og spesielt i analysen har brukt kildene/informantene med hensyn til forståelse og fortolkning.

At informantene og kildene ikke kan betraktes som sannhetskilder oppfattes *ikke* som et problem, da problemstillingen i vesentlig grad setter fokus på den subjektive opplevelse i og rundt prosessen heller enn på den objektive sannhet.

2.5 Metodisk tilnærming

Problemstillingen omhandler en case i den forstand at det er beslutningsprosessen i forbindelse med utbygning av rv2 som er i fokus. Casen er formålstjenlig utvalgt⁴ og betraktes kontekstuell, samt i sin helhet ut fra to hovedaktørens perspektiver. Dette i overensstemmelse med C.C. Ragins (1994) oppfatning av kvalitativ case-orientering. Samtidig er det en komparativ studie, da oppgaven også tar sikte på å sammenstille de to aktørers, Sør-Odal kommune og veikontoret i Hedmark, syn på prosessen med hverandre. Organisasjonsteoretiske perspektiver på beslutningsprosesser og de formelle retningslinjer for planprosessene vil hele tiden ligge som et bakteppe.

På den bakgrunn omfatter oppgaven både beskrivende og analytiske/fortolkende aspekter. Beskrivelsen av den faktiske prosessgang, samt aktørens subjektive oppfatning av prosessen, egen rolle osv. er en nødvendig forståelsesramme for den analytiske og tolkende del av oppgaven. I analysedelen trekkes de teoretiske tilnærmingene aktivt inn for å bidra til forståelse av prosessen og de aktuelle aktørene. Dermed kan det med utgangspunkt i Andersens typologi over undersøkelsestyper sies, at oppgaven bruker en eksplorativ undersøkelse av en kompleks beslutningsprosess som bakteppe for en forstående undersøkelse, der vekten legges på tolkning, meningshorisont, subjektiv oppfatning, symbolikk og helhetsbetraktninger (Andersen, 1990:115-118). Dette forutsetter og har nødvendiggjort, at tolkningsprosessen skjer sideløpende med datainnsamlingen, der tolkninger avprøves i forhold til ulike data og den enkelte delanalyse konfronteres med helhetsanalysen jf. en fenomenologisk tilgang til data (Andersen 1990: 161-162).⁵

⁴ Det henvises til innledningen for casevalg.

⁵ Noe som bl.a. fremgår av intervjuguiden og spørreskjema med temapunkter, jf. vedlegg 1 og 2.

Det er vurdert at en kvalitativ tilnærming til problemstillingen har vært mest fruktbar, noe som det finnes støtte til ut fra de kjennetegn kvalitativ metode tillegges i deler av metodelitteraturen (Madsen 1979, Andersen 1990). Kvalitativ metode muliggjør en forståelse av den studerte prosessen på aktørenes premisser, der fokus settes på sammenhenger, strukturer og kontekstuelle forhold, samt en forståelse "innenfra" og i nærhet til aktørene. Dette fordi metoden legger vekt på en holistisk og åpen innfallsvinkel, der forskeren nok er objektiv, men ikke nøytral og tillit mellom forsker og undersøkelsesenheter er et viktig redskap for å oppnå gode data (Madsen 1979:70, Andersen 1990:28).

Arbeidet med å undersøke de to aktørenes subjektive oppfatninger er gjort ved hjelp av intervjuer, spørreskjema og analyse av korrespondansen mellom aktørene i form av brever, møtereferater og intern kommunikasjon angående forhold i forbindelse med rv2.

Dokumentanalysene har ikke bare vært et forarbeide til intervjuene. Gjennom forskningsprosessen er det blitt lagt vekt på å sammenholde de ulike kildene, triangulering, for å oppnå best mulig forståelse og grunnlag for datafortolkning.

I forberedelsen til intervjuene er det utarbeidet en delvis åpen og til dels strukturert intervjuguide⁶. Temaer og konkrete spørsmål ble nedskrevet for å sikre, at det som synes relevant ut fra problemstillingen, teoretiske betraktninger og dokumentanalyser kom med. Hensikten med intervjuguiden var å legge opp til en samtaleform, som oppmuntrer den intervjuete til refleksjon over prosessen (Törnquist, 2002 [forelesning]). Det må anses som en styrke i denne oppgavetype der problemstillingen går på det subjektive ved en beslutningsprosess. Intervjuene avdekket både fakta og mer subjektive meninger.

Intervjuene med Trond Linnes og Henning Myrvang fant sted samme dag og i forlengelse av hverandre, slik at Linnes var til stede under begge intervjuer, mens Myrvang bare var til stede når han selv ble intervjuet. Det var en tre timer lang samtale, som i den grad var konstruktiv i forhold problemstillingen, slik det ikke har vært nødvendig med flere intervjuer i kommunen. Fordi samtalen ble tatt opp på diktafon, har jeg i ettertid skrevet samtalen ut og som avtalt sendt den via mail til Linnes og Myrvang for gjennomlesning. Dette var med på å skape tillit og åpenhet i intervjusituasjonen.

Dialogen med Jan T. Løitegaard har foregått i flere omganger og ved en del telefonisk kontakt. På mer formelt grunnlag sendte jeg i etterkant av intervjuet i kommunen en rekke konkrete spørsmål og temapunkter⁷ til Løitegaard som jeg fikk skriftlig tilbakemelding på via mail. Sett i forhold til samtaleformen har spørreskjemaformen den ulempe at det ikke umiddelbart er mulig å følge opp på svarene, samtidig som informanten har langt større kontroll med svarene og konsistensen mellom dem. At informanten har mulighet for nøye å overveie sine svar og kontrollere spontaniteten bør ikke bare betraktes som en ulempe. Det gir mulighet til å etterkontrollere fakta-svar, samtidig som informanten unngår å bli revet med og ”svare uten å tenke”, dvs. får tid til refleksjon. Det er videre med til å øke kvaliteten til svarene på spørsmål som angår fortidige hendelser, oppfatninger og meninger. Det er med til å bedre troverdigheten til svarene.

Ulempene ved spørreskjemaformen er vurdert å ha vært begrenset, fordi jeg på forhånd hadde vært i både personlig og telefonisk kontakt med Løitegaard. Dermed var han innforstått med hvem jeg var, samt hvilke momenter ved prosessen oppgaven fokuserte på. Videre var det på det rene at jeg i ettertid kunne kontakte ham, hvis noe var uklart.

I intervjuguiden/samtalen i kommunen har jeg forsøkt å sette spørsmålene inn i en kontekst, jf. oppdelingen av prosessen i delperioder og den kronologiske fremdrift i intervjuet. Dermed er feilsvar i forbindelse med hukommelsesspørsmål forsøkt redusert.

Hensikten med oppgaven er ikke en statistisk generalisering av de funn som kommer frem under studien. Kvalitativ metode ikke gir grunnlag for dette. Hensikten er derimot å oppnå innsikt i og forståelse av den aktuelle plan- og beslutningsprosessen, blant annet slik at erfaringer herfra og studien forhåpentligvis kan bidra på en positiv måte til fremtidige prosesser.

⁶ Se avsnitt 1.3 og vedlegg 1.

⁷ Se vedlegg 2.

3 Aktørene, den formelle rammen og plan- og beslutningsprosessen

3.1 Presentasjon av Sør-Odal kommune

Sør-Odal er en sentralt beliggende kommune i Glåmdalsregionen på Østlandet og et knutepunkt i forhold til hovedstadsområdet, svenskegrensen, Gardermoen og mot nord.

I de siste årene har kommunen opplevd en positiv befolkningsutvikling som har stimulert til utbygning på flere områder, blant annet skoler og barnehager. Innbyggertallet er cirka 7500. Hovednæringen i kommunen er industri, men også jord- og landbruksinteressene er sterke og viktige (Sør-Odal kommune, 5/2-2003).

Kommunehuset ligger i regionens nest største tettsted, Skarnes, som ut over å være administrativt og politisk sentrum også fungerer som handels- og servicesenter for befolkningen.

Sør-Odal kommune er organisert etter formannskapsmodellen med kommunestyret som øverste politiske beslutningsmyndighet. Det er en kommune preget av politisk stabilitet, der arbeiderpartimannen, Henning Myrvang, har vært ordfører i 28 år. Han ble høsten 2003 valgt til fire nye år på posten. Til tross for naturlig politisk uenighet i kommunens ulike politiske organer, fremgår det av møtereferatene, at Arbeiderpartiet med ordføreren i spissen ofte får gjennomslag for sine forslag.

Formannskapet og planutvalget i kommunen er sammensatt av de samme medlemmene. Det er disse to utvalgene, samt kommunestyret, som politisk har vært mest involvert i rv2-prosjektet.

3.2 Presentasjon av Vegkontoret i Hedmark

Statens vegvesen, vegkontoret i Hedmark var inntil 2003 det fulle navn på vegvesenets kontor i Hedmark fylke. Pr. 1. januar 2003 ble den tidligere fylkesvise organisering i Statens vegvesen erstattet med en regionsbasert organisering av forvaltningsdelen (Statens vegvesen, 13/8-2003). Omorganiseringen skjedde i forbindelse med at produksjonsvirksomheten ble skilt ut som et statlig aksjeselskap, Mesta. Den nye organisering har imidlertid ikke hatt store konsekvenser for rv2-prosjektet, fordi saken siden våren 2003 har ligget til avgjørelse i Miljøverndepartementet.

Med den fylkesvise organiseringen var Statens vegvesen representert i hvert av de 19 fylker ved et vegkontor. Det var Vegdirektoratet, som et frittstående direktorat under Samferdselsdepartementet, som ledet og var hovedkontor for Statens vegvesen. Statens vegvesen kan etter den gammel organiseringsmodell oppfattes som en fellesbetegnelse på et forvaltningsorgan bestående av Vegdirektoratet og vegkontorene.

Det fylkesvise vegkontor ivaretok det formelle ansvaret for strategisk planlegging, ressursdisponering osv. i henhold til de retningslinjer som Vegdirektoratet ga via blant annet Nasjonal transportplan. I forbindelse med rv2-prosjektet var det vegkontoret i Hedmark, som Sør-Odal kommune forholdt seg til som tiltakshaver⁸. I stamveisprosjekter, som rv2, er Statens vegvesen underlagt Miljøverndepartementet og ikke Samferdselsdepartementet.

Internt i vegkontoret er det stor variasjon i hvor mye ansvar og oppgaver som delegeres til lavere nivå. Generelt fattes viktige beslutninger av ledelsen, f. eks beslutning vedrørende innsigelse, mens uttalelser, brev osv. klareres på lavere nivå.

Etter omorganiseringen er Statens vegvesen et forvaltningsorgan bestående av Vegdirektoratet, fem regionskontorer og 30 distriktsvegkontorer. Regionkontorene har overtatt det formelle ansvaret som vegkontorene før hadde, mens vegkontorene i distriktene i høy grad står for publikumskontakten. Det tidligere vegkontor i Hedmark er nå plassert under Region øst, der Sør-Odal kommune faller inn under Glåmdal distriktskontor.

I oppgaven brukes den gamle betegnelse "vegkontoret i Hedmark".

3.3 Den formelle rammen rundt veiplan- og beslutningsprosessen⁹

Prosessen i forbindelse med rv2 går i praksis på tvers av to formelle prosedyrer for veiplanlegging. All veiplanlegging skal etter en overgangstid på fem år fra 1/7-1989, foregå etter bestemmelser i Plan- og bygningsloven (PBL) (Miljøverndepartementet 1989:4). Frem til og med 31/6-1989 foregikk planlegging

⁸ En tiltakshaver står blant annet ansvarlig for utarbeidelse av formelle dokumenter i en veiplanprosess.

⁹ Beskrivelsen av formelle retningslinjer for veiplanlegging gir et overordnet bilde uten for mange detaljer. Hensikten er å gi en oversikt over hvordan veiplanlegging kan foregå i henhold til formelle regler.

av riks- og fylkesveier både etter planbestemmelser i PBL og etter forskrifter for utarbeidelse og behandling av planer i vegloven (Miljøverndepartementet 1989:4).

Veiplanleggingen skulle i overgangsperioden foretas etter enten det gamle eller det nye regelsettet. Hvilket sett som skulle følges var det opp til de berørte kommuner og veimyndigheter å avklare på et tidlig stadium i plansamarbeidet. I rv2-saken ble utarbeidelsen av veitredningen med melding igangsatt i 1989 på bakgrunn av veilovens bestemmelser, mens den etterfølgende prosessen fra og med meldingen ble lagt fram i 1992 har foregått etter PBL. Da oppgaven er avgrenset til prosessen fra og med 1992, vil endringen av de formelle retningslinjene ikke i seg selv umiddelbart medføre utfordringer.

Hensikten med overgangen til PBL er blant annet å sikre "en helhetlig og overordnet areal- og transportplanlegging (ved at) fastlegging av vegtraseer blir (...) en nødvendig og naturlig del av kommunal- og fylkeskommunal planlegging" (Miljøverndepartementet, 1989:4). Det innebærer at kommunenes oppgave blir å betrakte veiplanlegging i større sammenheng, og oppfylle målsetningen om å gi "grunnlag for å utvikle en planleggingsprosess som sikrer at hensynet til barn og unge blir synliggjort og bedre ivaretatt" (Miljøverndepartementet, 1989:3). Dessuten legges der mer vekt på plikten til samarbeid, samordning og samråd mellom de enkelte aktørene i veiplanprosessen.

Veiplanlegging etter PBL har videre som mål å sikre større politisk styring og lokalpolitisk forankring av vedtak i plansaker og gi folk flest innflytelse. PBL legger i den forbindelse opp til mer opplysningsplikt, samt mer aktiv deltagelse i planprosessen og medbestemmelserett gjennom politisk forankring hos berørte parter enn den gammel modell for veiplanlegging (PBL § 16). Den store endring i veiplanprosesser er at det lokalpolitiske element tillegges større vekt, da vedtaksmyndigheten er flyttet fra fagorganet, Vegdirektoratet, til det lokalpolitiske beslutningsorganet, kommunen.

Den formelle prosessen¹⁰ starter med at tiltakshaver for prosjektet, i rv2-prosjektet var det vegkontoret, legger frem en *melding* med et veitredningsprogram til offentlig ettersyn/høring. Meldingen gir en beskrivelse av veitiltakets antatte virkninger og på den bakgrunn avgjøres det av Vegdirektoratet, i

¹⁰ Det finnes ulike varianter for igangsetting. Her tas det utgangspunkt i hvordan rv2-prosjektet ble igangsatt etter veilovens bestemmelser, ikke iht. PBL.

samråd med Miljøverndepartementet, om en *konsekvensutredning* (KU) er nødvendig.

Bestemmelsene for KU kom inn i PBL i 1990 og ble endret i 1997. Før 1997 var det en vurderingssak om vegkontoret skulle utarbeide KU, men etter 1997 er KU påkrevd i forbindelse med utbygging av store veiprojekter, som for eksempel et stamveisprosjekt, slik rv2 er (PBL § 33-2). For rv2 sitt vedkommende startet KU-prosessen på basis av 1990-bestemmelsene, men ble etter beslutning i Miljøverndepartementet juni 1997, avsluttet etter de nye bestemmelser for KU. Det har etter de to hovedaktørenes oppfatning ikke ført til forvirring, men bare noen overraskende utviklingstrekk i prosessen, jf. den empiriske beskrivelse.

KU skal skje i samsvar med et utredningsprogram fastsatt av Vegdirektoratet (PBL § 33-3). Målet er å klarlegge veiltakets virkninger for miljø, naturressurser og samfunn for derved å sikre at virkningene blir tatt i betraktning under senere planlegging av veiltaket. Utarbeidelse og offentlig høring av konsekvensutredningsrapporten kan skje parallelt med utarbeidningen av *kommunedelplanen* (KDP). KU skal dog være ferdig før KDP legges ut til høring. For rv2 gjennom Sør-Odal var det ikke parallellutarbeidelse av KU og KDP. KU var godkjent før KDP-prosessen startet opp.

Etter høringsfristens utløp skal KDP sendes til kommunestyret for vedtak, som resulterer i valg av veikorridor-alternativ (PBL § 33-6/7).

Et fast utvalg for plansaker må nedsettes i kommunen for saksbehandling og beslutninger i fm. planleggingsprosessen (PBL § 9-1). Planutvalget i Sør-Odal kommune er som nevnt identisk med formannskapet. Lederen av kommunens administrasjon har det administrative ansvar for planprosessen i kommunen.

Etter det endelige valget av veitrase i KDP, legges det opp til en reguleringsplanprosess. Reguleringsplanen er en detaljering og presisering av valgt korridoralternativ med hensyn til plassering og utforming av veiltaket. Rv2 gjennom Sør-Odal er på nåværende tidspunkt ikke nådd til dette stadium i prosessen.

Det er på alle stadier i beslutningsprosessen et lovforankret krav om at de offentlige aktører samarbeider om innhenting, bearbeiding og utveksling av informasjon (PBL § 14). Videre skal de fire dokumentene (melding, konsekvensutredning, kommunedelplan og reguleringsplan) sendes ut til

høring/offentlig ettersyn hos berørte institusjoner og organisasjoner som har særlige interesser i fm. det aktuelle tiltaket. Utover dette har kommunen og Statens Vegvesen i form av vegkontoret, klage¹¹- og innsigelsesrett overfor hverandre. I siste instans vil det være Miljøverndepartementet som har det avgjørende ord, såfremt konflikten er uløselig på lavere nivå, dvs. dersom vegkontoret legger inn innsigelse til kommunestyrevedtaket.

3.4 Empirisk beskrivelse av rv2-prosessen

Den empiriske beskrivelsen går kronologisk frem og deler opp plan- og beslutningsprosessen for rv2 i Sør-Odal kommune i flere delprosesser markert ved ulike milepæler:

- Våren 1992: Melding med vegutredning legges frem.
- Desember 1994: Program for KU legges frem av Vegdirektoratet.
- Mars 1997: KU legges frem.
- Januar 2000 : KU for hele rv2- strekningen godkjennes av Vegdirektoratet.
- Februar 2001: Kommunestyrevedtak av planprogram for kommunedelplan.
- April 2002: Kommunedelplan rv2 – Sør-Odal legges frem.
- November 2002.: Vedtak av kommunedelplan m/trasèvalg, samt om å sende rv2-saken videre til mekling hos fylkesmannen og til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Oppgaven er som nevnt avgrenset til perioden fra våren 1992. Prosessen til og med KU integrerer alle berørte kommuner i en og samme prosess. Oppgaven vil likevel også i denne delen av prosessen fokusere på Sør-Odal kommune og vegkontoret, samt forholdet dem imellom. Kommunedelplanprosessen omfatter i utgangspunktet bare Sør-Odal kommune og vegvesenet.

På grunnlag av milepælene og en vurdering av kontinuiteten i prosessen er det valgt å operere med følgende tidsinndeling av plan- og beslutningsprosess:

1. Våren 1992 – desember 1994: Meldingsfase
2. 1995 – januar 2000: KU-fase

¹¹ Klageretten er bare i forbindelse med reguleringsplaner.

3. Februar 2000 – februar 2001: Planprogramfase
4. Mars 2001 - november 2002: KDP-fase
5. Desember 2002 – våren 2003: Meklingsfase

Den empiriske beskrivelse er et resultat av triangulering mellom formelle dokumenter, korrespondanse mellom aktørene og kontakten med informantene.

Innledningsvis gis det en kort beskrivelse av oppstarten til rv2-prosjektet.

3.4.1 Oppstarten til rv2-prosjektet

Rv2-prosjektet kom opprinnelig i stand som et lokalt initiativ i form av et møte mellom direkte og indirekte berørte kommuner i juni 1987. Et arbeidsutvalg ble valgt for å undersøke mulighetene for ny boompengefinansiert motorvei mellom Kløfta og Kongsvinger (K-K). Formannskapet i Sør-Odal kommune gav gjennom prinsippvedtak 8/12-1987 sin tilslutning til utarbeidelse av planer for rv2-strekningen K-K.

Hedmark og Akershus fylkeskommune samt vegstaten, sluttet seg senere til prosjektet med de berørte kommunene. En prosjektgruppe ble dannet i oktober 1989 for å organisere veiutredningsarbeidet frem mot en melding. Prosjektgruppen besto av tre personer fra de to berørte vegkontorene, der Åge Sætre fra Hedmark vegkontor var prosjektleder.

Ønsket om ny rv2 K-K som stamvei ble begrunnet med utgangspunkt i etablering av den nye hovedflyplassen på Gardermoen og ut fra hensynet til krav om trafiksikkerhet, miljø og bedring av forholdene for næringslivet, samt stimulering til vekst i regionen. Behovet for utbyggingen ble også begrunnet ut fra målet om å heve standarden på det nasjonale stamveinettet. På den måte mente prosjektgruppen at det både var lokale, regionale og nasjonale argumenter for utbyggingen av K-K strekningen.

I forbindelse med utredningsarbeidet ble det avholdt "åpent hus"-møte for lokalbefolkningen i Sør-Odal kommune for å oppmuntre til borgermedvirkning i planprosessen. Arrangementet var et samarbeidsprosjekt mellom vegkontoret i Hedmark og kommunen og var en suksess målt ut ifra deltakerantall. Vegkontoret stod som teknisk arrangør for møtet, mens kommunen var representert. Flere aktører på ulike nivåer innen offentlig forvaltning bidro aktivt i utredningsprosessen med fagdokumenter for å få til en helhetlig vegutredning med melding.

3.4.2 Fra melding til fastsettelse av konsekvensutredningsprogram

Meldingen for rv2 K-K ble til på bakgrunn av den veiutredningen som ble utarbeidet i samarbeid mellom vegkontorene i hhv. Akershus og Hedmark, samt de berørte kommunene. Det var enighet om at en melding var det riktige virkemiddel for å fremme saken om ny rv2 i regionen. Utadtil legges det vekt på at meldingen var utarbeidet i samarbeid mellom vegkontorene og kommunene på grunnlag av god dialog.

Prosjektgruppens anbefalte plankorridor i vegutredningen er et kombinasjonsalternativ mellom tre hovedalternativer benevnt hhv. alternativ 1, 2 og 3. Samtidig anbefales det, at finansieringen bør skje med boompenger i kombinasjon med ordinære statlige bevilgninger (Statens vegvesen Akershus og Hedmark, 1992).

På basis av prosjektgruppens uttalelser og anbefalinger innstiller Hedmark vegkontor til at den anbefalte plankorridoren legges til grunn for videre planlegging. Vegkontoret mener med utgangspunkt i de gamle bestemmelser for KU, at en selvstendig KU for rv2 K-K ikke er nødvendig. Vegkontoret anbefaler dermed å gå direkte til prosessen med utarbeidelse av kommunedelplan for rv2 i Sør-Odal og ikke gjennomføre et eget KU-program som underlegges sentral behandling i Vegdirektoratet. Vegkontoret vurderer rent faglig, at meldingen, den gjennomførte veiutredningen, samt den foreskrevne planprosessen i seg selv vil sikre at relevante virkninger av tiltaket vil bli belyst.

Veiutredningen med melding ble lagt ut til offentlig ettersyn mellom 5. februar-25. mars 1992 med høringsfrist 1. april. I høringsperioden kunne interesserte komme og gjennomlese meldingen med vegutredning flere steder i regionen. Videre ble meldingen sendt på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner.

Det innkam i alt 58 uttalelser fra offentlige instanser, interesseorganisasjoner og private. Uttalelsene gikk i hovedsak på hvorvidt det ble ansett som nødvendig og ønskelig med en selvstendig KU-prosess, samt om delvis boompengefinansiering var akseptabel. Sør-Odal kommune ber i sin uttalelse om vurdering av et alternativ for motorveg langs eksisterende rv2 i en KU-prosess. Ellers sier kommunen seg enig i det korridorvalg som er anbefalt av prosjektgruppen og vegkontoret.

Etter høringsfristens utløp ble veitredning med melding og høringsuttalelser i brev av 25/8-1992 oversendt fra Hedmark vegkontor til Sør-Odal kommune for behandling i kommunestyret. Vegkontoret gjør i brevet oppmerksom på at "for å kunne fremme et boompengeprojekt (for Stortinget) i henhold til veglovens § 27 er en avhengig av fortsatt lokal tilslutning. Via de ordinære budsjetter alene kan det som nevnt ikke regnes med å få realisert prosjektet innenfor en akseptabel tidsramme." (Statens vegvesen Akershus og Hedmark, 25/8-1992). Kommunen oppfordres samtidig til å gi prinsipiell tilslutning til videreføring av prosjektet som et boompengeprojekt. Videre oppfordrer vegkontoret kommunen til å ta stilling til, hvordan den videre planprosess bør inkludere en KU-prosess. Av brevet fremgår det at prosjektgruppen på grunnlag av innkomne uttalelser, og i samsvar med Sør-Odal sitt ønske er innstilt på å foreta en nærmere vurdering av en mulig løsning i tilknytning til eksisterende veikorridor i Sør-Odal kommune.

Behandling av veitredning med melding i kommunestyret fant sted i november 1992. Kommunestyret vedtok *enstemmig* formannskapet innstilling, som gikk ut på en kombinasjon av veitredning og opprustning av jernbanen som løsning. Det understrekes at kommunen helst ser en finansiering fullt ut gjennom statlige bevilgninger, men ut fra ønsket om raskest mulig realisering av prosjektet slutter kommunestyret seg til forslaget om kombinasjon av bruker- og ordinær finansiering. Det var dog 9 stemmer mot brukerfinansiering. Disse stemte i stedet for full finansiering via ordinært budsjett. Vedtaket var i samsvar med ordførerens tilleggsforslag i formannskapet. Det ble dessuten gjort vedtak om å utføre en KU i overensstemmelse med PBL fordi det ifølge ordføreren vurderes at alle aspekter ved rv2-saken ikke var tilstrekkelig utredet i meldingen. Kommunen er på det rene med at det nødvendigvis måtte være vegkontoret som stod for de faglige utredninger fordi kommunen ikke hadde faglig kompetanse og ressurser til dette (Myrvang 2003 [intervju]).

Kommunestyrets vedtak ble i likhet med de andre kommunestyrrers vedtak og nabokommunenes uttalelser oversendt fylkeskommunene for uttalelse. Saken ble siden sendt til Vegdirektoratet for tilråding med hensyn til videre fremdrift. Meldingen lå til behandling i Vegdirektoratet i mer enn to år. Behandlingstiden ble av kommunen oppfattet som en lang ventetid, der den ikke kunne gjøre noe aktivt

for å fremme prosessen. Vegkontoret på sin side oppfattet ikke behandlingstiden som lang. De hadde nok av andre prosjekter å arbeide med i denne perioden.

I brev av 1/12-1994 oversender Vegdirektoratet sin vurdering av rv2-prosjektet, samt et konsekvensutredningsprogram (KU-program) for videre fremdrift til Hedmark vegkontor. Vegdirektoratet vurderer en KU som nødvendig for å "skape et godkjent og omforent beslutningsgrunnlag før linjevalget avgjøres", fordi rv2-prosjektet betraktes som et mangesidig prosjekt med mange ulike syn. Selv om KU er arbeidskrevende vurderer Vegdirektoratet at gevinsten trolig mer enn oppveier merarbeidet. Etter samråd med Miljøverndepartementet har Vegdirektoratet fastsatt et KU-program.

KU-programmet redegjør for formålet og hensikten med utarbeidelse av KU slik det fremgår av PBL. Konkret angir KU-programmet for rv2 K-K, at KU skal omfatte de løsningsalternativene som er beskrevet i meldingen, samt alternativet om bruk av eksisterende vei, dette på bakgrunn av høringsuttalelsene. Programmet redegjør videre for hvordan de enkelte alternativene skal konsekvensvurderes og sammenstilles med hverandre, eksisterende vei og mål for prosjektet. Vegdirektoratet understreker at det endelige korridorvalget skjer i etterfølgende kommunedelplan, som vil inneholde mer detaljerte konsekvensanalyser av den valgte korridoren gjennom kommunen.

Vegkontoret var overrasket over kravet om full KU, mens Sør-Odal oppfattet Vegdirektoratets vurdering av meldingen som faglig utilstrekkelig som indikasjon på at vegkontoret hadde bommet som fagmyndighet i den innledende fase av rv2-saken.

De to aktørene er på dette stadium i prosessen enige om at en melding med veiutredning var det riktige middel for å fremme rv2-saken overfor sentrale myndigheter, samt at boompengefinansiering var nødvendig. Begge opplever å få innflytelse på prosessen og meldingen. Kommunen tilslutter seg også vegkontoret sin anbefaling av korridor. Begge har et faglig perspektiv på rv2-prosessen og det er ut fra faglige vurderinger, at de er uenige om den videre prosessen bør inkludere en full KU-prosess eller gå direkte til KDP-prosessen.

Tabell 3-1 oppsummerer hvordan hhv. kommunen og vegkontoret forholder seg til noen sentrale aspekter ved og i prosessen, jf. problemstillingen.

Tabell 3-1 Aspekter ved meldingsfasen

	Selvoppfatning	Motparten og samarbeid	Prosessperspektiv	Deltagelse og organisering
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Samstemmig aktør i en felles prosess for rv2 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfattes som støttespiller men faglig utilstrekkelig • Godt samarbeid via god dialog 	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig • De formelle retningslinjer følges opp • Unødvendig lang saksbehandling av meldingen 	<ul style="list-style-type: none"> • På eget initiativ
Vegkontoret	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig aktør 	<ul style="list-style-type: none"> • En av mange parter i rv2-prosjektet 	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig • De formelle retningslinjer følges opp • En av flere aktuelle veiprosesser 	<ul style="list-style-type: none"> • Inndratt i prosessen som fag myndighet • Leder av prosjektgruppen

	Sentrale begivenheter	Problemer	Mål	Virkemiddel	Innflytelse
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Meldingen legges frem • Fastsettelse av KU-program 	<ul style="list-style-type: none"> • Avklaring av videre planprosess • Få utredning av alternativ langs eksisterende vei • Lang ventetid 	<ul style="list-style-type: none"> •Komme videre med rv2-saken •Opprustning av jernbanen •KU-prosess 	<ul style="list-style-type: none"> • Utarbeidelse av melding • Formell høringsuttalelse • Kommunestyrevedtak 	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever å få innflytelse på prosessen samt dokumentene •Høringsuttalelsen vinner frem
Vegkontoret		<ul style="list-style-type: none"> • Avklaring av videre planprosess • Finansiering av rv2 	<ul style="list-style-type: none"> • Komme videre med rv2-saken • KDP-prosess • 40% boompengefinansiering 	<ul style="list-style-type: none"> • Rollen som faglig aktør • Utarbeidelse av veiutredning med melding • Anbefaler KDP-prosess 	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever å ha innflytelse på prosessen og meldingen men anbefalingen aksepteres ikke

3.4.3 Fra oppstart av KU-arbeidet til endelig godkjenning av KU

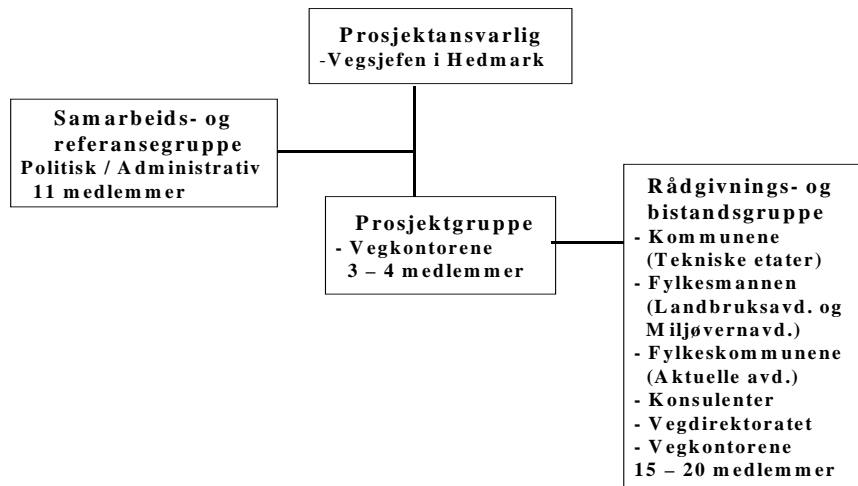
Arbeidet med KU var organisert slik at det var Hedmark vegkontor som var ansvarlig for gjennomføringen av KU i nært samarbeid med Akershus vegkontor. Begge vegkontorene er tiltakshavere i KU-prosessen og står for prosessorganiseringen.

I praksis har samarbeidet foregått i en prosjektgruppe bestående av 3-4 representanter fra de to vegkontorene, der overingeniør Jan T. Løitegaard fra Hedmark var prosjektleder.

Våren 1995 ble det opprettet to andre grupper, som begge har kommet med innspill og opplysninger, samt blitt orientert underveis i KU-prosessen. En "Rådgivnings- og bistandsgruppe" har hatt mellom 15 og 20 medlemmer og besto av fagpersonell fra ulike instanser. Gruppens oppgave var å undersøke konsekvensene av de ulike veialternativene med hensyn til forskjellige tema. Den annen gruppen, "Samarbeids- og referansegruppe" med 11 medlemmer, var en politisk/administrativt sammensatt gruppe bestående av ledelsen i vegvesenet,

kommunene, fylkeskommunene og én Stortingsrepresentant. I sistnevnte gruppe har ordfører Henning Myrvang vært leder gjennom hele prosessen.

Prosessorganiseringen kan på den bakgrunn visualiseres i et organisasjonskart:



Figur 3-1 Innledende grupperinger i KU-prosessen.
Kilde: Statens vegvesen Akershus og Hedmark, 1997:18.

Både kommunen og vegkontoret gir uttrykk for at den formelle planprosessen for KU ble fulgt opp i praksis, og at begge parter oppnådde innflytelse på prosessen samt det endelige resultatet, KU-dokumentet. De er enige i at KU-prosessen generelt var konstruktiv og preget av dialog og godt samarbeid.

Det egentlige arbeidet med KU settes i gang høsten 1995, og i løpet av 1996 utarbeides det ulike temarapporter, som danner det faglige grunnlaget for KU-rapporten.

Rv2 K-K deles opp i syv delstrekninger, A-G¹². Alternativ G er et gjennomgående trasealternativ for hele K-K strekningen. Innen hver av de andre delstrekningene er det opp til flere alternativer som benevnes 1, 2 og 3. Rv2 gjennom Sør-Odal kommune omfattes av delstrekningene D, E og G.

Statens vegvesen mente i samsvar med kommunenes vurdering at alternativ G ikke burde medtas i KU. Etter en forespørselsrunde til høringsinstansene ble det klart, at fylkesmannen i Hedmark hadde innvendinger og etter beslutning i

¹² Se kartillustrasjon i vedlegg 3.

Vegdirektoratet ble alternativ G likevel medtatt og utredet i KU, dog med visse begrensninger på noen temaer.

I arbeidet med temarapportene videregir Sør-Odal kommune relevant informasjon om forhold i kommunen til Statens vegvesen Hedmark. I sine opplysninger gir kommunen mer eller mindre direkte uttrykk for sine vurderinger av de enkelte trasèalternativene i forhold til de ulike temaene (Sør-Odal kommune, 7/10-1996).

I forkant av et møte med vegdirektøren i Vegdirektoratet 21/8-1996, sender Myrvang i kraft av sin posisjon som ordfører, leder av Samarbeids- og referansegruppen, samt på vegne av Glåmdalsregionen et brev til aktuelle personer i berørte kommuner, vegkontorer, lokale grupper og samarbeids- og referansegruppen. I brevet inviteres det "til å bli med i det videre arbeidet overfor sentrale myndigheter". Brevet oppfordrer til "å samle alle gode krefter og forene disse til felles innsats for å nå målet så raskt som mulig, nemlig: UTBYGGING AV RIKSVEG 2 TIL FULLVERDIG OG AVKJØRSELSFRI STAMVEG KLØFTA – KONGSVINGER" (Sør-Odal kommune 10/7-1996).

Vegkontoret oppfatter seg selv som bisitter heller enn som aktiv på møtet. Bakgrunnen for møtet i Vegdirektoratet er at direktoratet skal avgi uttalelse til Samferdselsdepartementet i forbindelse med at Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 (NVVP 1998-2007) skal behandles i Stortinget våren 1997. Møtet kom i stand via stortingsrepresentanten i Samarbeids- og referansegruppen, Einar Olav Storholt. Senere samme vår vedtas NVVP 1998-2007 i Stortinget og for første gang har rv2 K-K blitt prioritert i større nasjonal transportplan. Sør-Odal kommune poengterer at rv2 kom inn i NVVP gjennom personlige kontakter og en vellykket politisk prosess der rv2-saken ble løftet opp på et nasjonalt og internasjonalt nivå (Myrvang 2003 [intervju]).

I etterkant av møtet i Vegdirektoratet sender ordføreren et brev til deltakerne på møtet, der han takker for god forberedelse og gjennomføring av møtet og fortsetter: "Det er takket være dere at vi lykkes. Disse gode erfaringer vi nå har fått må vi kunne bruke videre" (Sør-Odal kommune, 9/10-1996). Samtidig legger Myrvang opp til at opplegget fra møtet brukes i et forestående møte med "Stortingsbenken" fra Hedmark, men at hvis noen har forslag til forbedringer eller synspunkter kan de sendes til ham.

I mars 1997 foreligger den endelige KU for rv2 der Statens vegvesen i Hedmark og Akershus fremholder at utredningsplikten er oppfylt fra deres side. I KU anbefaler de at rv2 utbygges med opp til 40% boompengefinansiering, samt etappevis utbygging. I brevet hvor Hedmark vegkontor oversender KU til Sør-Odal kommune, ber de om at den kommunale prosessen blir igangsatt (Statens vegvesen Hedmark, 30/4-1997).

KU med kartvedlegg og temarapporter legges ut til offentlig ettersyn i ca. tre måneder, 30/4 - 10/8-1997. Samtidig avholdes det åpne møter i Sør-Odal kommune i løpet av sommeren, noe som kunngjøres i lokalavisen. Vegkontoret deltar aktivt på møtene med en faglig presentasjon av rv2-prosjektet.

Når KU behandles i hhv. formannskapet og kommunestyret i Sør-Odal kommune den 3/6-1997 og 18/6-1997, er det ordføreren som trumfer sine forslag igjennom. I formannskapet argumenterer han mot opposisjonens forslag om å utsette rv2-saken til fordel for nye utredninger, konsekvensvurderinger og folkemøter før en senere politisk behandling. Argumentene hans går på, at en utsettelse vil få dramatiske konsekvenser for både Sør-Odal og Glåmdalsregionen, at konsekvensene av ny rv2 er godt belyst i foreliggende KU, samt at den videre planlegging gjennom kommunedelplaner gir store muligheter for å påvirke valg av traseer. Ordføreren mener at "saken er både bredt demokratisk belyst og faglig grundig gjennomarbeidet" (Sør-Odal kommune, 3/6-1997).

I kommunestyret går ordførerens forslag også seirende ut. Det vedtas at utredningsplikten er oppfylt i samsvar med formelle regler og utredningsprogrammet, at det videre planarbeid gjennom kommunedelplaner skjer på grunnlag av KU og i nært samarbeid med Statens vegvesen samt med deltagelse fra lokalbefolkningen, og at finansieringen kan skje med opp til 40% boompengefinansiering, forutsatt at boompengordningen opphører når boompengandelen er innbetalt. Senere i prosessen endres forutsetningen om 40% til 60% boompengefinansiering.¹³ Dessuten fastslås det at det gjennomgående alternativ G anses som uaktuelt og at det videre kommunedelplanarbeidet må påskyndes for valg av veikorridor, samt at lokalbefolkningen må tas med i planprosessen.

¹³ Når prosentsatsen endres er det ingen som kan opplyse, verken kommunen, vegkontoret eller Vegdirektoratet. Sannsynligvis er endringen skjedd i forbindelse med arbeidet med NVVP.

Det inkom i alt 54 høringsuttalelser til KU. Generelt gikk de på hvorvidt utredningsplikten var oppfylt. Fra fylkesmannen i Hedmark er det kritikk av at det ikke er avholdt offentlige møter i KU-prosessen. Det oppfordres til å avholde møter for publikum i forkant av korridorvalg for å stimulere til borgermedvirkning. Fylkesmannen bemerker også, at valg av alternativ i noen grad vil avhenge av hvilke forhold og verdier som vektlegges.

I brev av 5/12-1997 oversender Hedmark vegkontor sine kommentarer til innkomne uttalelser, temarapporter og KU-rapporten til Vegdirektoratet. Vegdirektoratet skal i samråd med Miljøverndepartementet avgjøre om utredningsplikten er oppfylt. Vegkontoret påpeker betydningen av "å få et godkjenningbrev til KU så raskt som mulig, slik at kommunedelplanarbeidet kan komme i gang for fullt" (Statens vegvesen Hedmark, 5/12-1997). Brevet gir også uttrykk for at Sør-Odal kommune er interessert i å starte opp kommunedelplanarbeidet for å få en snarlig avklaring av rv2, da strekningen er et viktig stamveisprosjekt i forhold til regionsutvikling. I sine kommentarer oppfordrer vegkontoret, på tross av sin egen vurdering og anbefaling i KU, at alternativ G bør tas med i den videre kommunedelplanprosessen. Begrunnelsen er et lokalt press og fordi "erfaring tilsier da at alternativet bør være med, ellers kommer spørsmålet opp senere og da kan hele prosessen forsinkes" (Statens vegvesen, Vegdirektoratet, 14/1-2000). Videre gjør vegkontoret oppmerksom på at det er helt bevisst at KU ikke anbefaler noen veilinje fordi "det vil avspore debatten og valg av linje må komme i kommunedelplanen. Dette er i tråd med de gamle KU-bestemmelsene." Som anbefaling for videre prosess i kommunedelplanfasen tilrår vegkontoret opprettelse av en bred prosjektorganisasjon, hvor lokalbefolkningen trekkes inn i referansegruppen, samt etablering av en styringsgruppe (prosjektgruppe) som bør vareta en overordnet styring.

Som ansvarlig myndighet ber Vegdirektoratet i et brev av 22/12-1998 vegkontoret om å forberede supplerende utredninger for alternativ G, fordi de ikke mener at høringsuttalelsene bekrefter vegkontorets (tiltakshavers) oppfatning av alternativ G som mindre aktuell. Det medfører forsinkelse av godkjenningprosessen i forbindelse med KU. Beslutningen om full utredning er en overraskelse for både vegkontoret og kommunen. Ordføreren går så langt som å si at det på det tidspunkt oppstår et tillitsbrud i prosessen fordi byråkratiet ville

bestemme. Han føler at vegvesenet med direktoratet i spissen ikke opptrer ordentlig og ansvarlig i forhold til demokratiet, da kommunen på demokratisk vis vedtok vegkontoret sin anbefaling i god tro om at det ville bære frem (Myrvang 2003 [intervju]).

I et personlig brev fra ordføreren til Vegdirektoratet, uttrykkes det bekymring over langsommelighet i planprosessen, dårlig fremdrift, manglende beslutninger og planlegging. Samtidig som ordføreren uttrykker forståelse for at alternativ G skal utredes nærmere på grunn av hensynet til høringsuttalelsene, så skriver han at: "For Glåmdalsregionens utvikling er utsettelse og alt for lang planleggingstid meget sterkt uheldig og hemmende spesielt med tanke på bosetting, arbeidsplasser og næringsliv" (Sør-Odal kommune, 21/8-1998). Sør-Odal kommune har en mistanke om at Vegdirektoratet bevisst utsetter rv2-saken på grunn av prioriteringen i vegvesenet og til fordel for andre veiprosjekter.

Mai 1999 oversender Vegdirektoratet sluttdokumentet for delstrekningene A, B og F til vegkontoret. Sluttdokumentet og sammendrag av den supplerende utredningen for alternativ G videresendes til Sør-Odal, slik at kommunen kan komme med uttalelser.

Formannskapet vedtar i møte 1/7-1999 høringsuttalelsen til den supplerende utredning. Kommunen mener at rapporten er fullstendig utredet med hensyn til plante- og dyreliv. Samtidig konkluderer formannskapet at alternativ G vil ha til dels store negative konsekvenser. Som protokolltilførsel vedtas ordførerens forslag: "Det som bekymrer Sør-Odal kommune mest er eventuelle ny forsinkelser. Det er nå viktig å komme videre i planprosessen (...) Det er viktig for en bred demokratisk prosess der befolkningens synspunkter og meninger skal komme fram før vegkorridor velges." (Sør-Odal kommune, 1/11-1999)

Sluttdokumentet for de gjenværende delstrekningene C, D, E og G oversendes til Hedmark vegkontor fra Vegdirektoratet 14/1-2000. Dermed er KU for hele rv2 Kløfta-Kongsvinger godkjent. Sluttdokumentet videresendes til Sør-Odal kommune i brev av 24/1-2000.

Tabell 3-2 oppsummerer hvordan hhv. kommunen og vegkontoret forholder seg til noen sentrale aspekter ved og i prosessen jf. problemstillingen.

Tabell 3-2 Aspekter ved KU-fasen

	Selvoppfatning	Motparten og samarbeid	Prosessperspektiv	Deltagelse og organisering
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Kjemper på vegne av Sør-Odal og regionen for utbygning av rv2 • Har et demokratisk mandat • Koordinator for samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • Godt formelt samarbeid jf. formelle roller i utredningsarbeidet • Konstruktiv og god dialog med vegkontoret • Vegkontoret har gjort et faglig godt arbeid • Vegkontoret og vegvesenet underbetoner det demokratiske element 	<ul style="list-style-type: none"> • En formell faglig prosess med spillerom og plass til nytenkning • Lokaldemokratisk der befolkningens meninger må komme frem • Organiseringen åpner for offentlig medvirkning 	<ul style="list-style-type: none"> • Deltar på grunnlag av posisjonen som berørt kommune • Tar initiativ til mer eller mindre formelle møter og gruppedannelser
Vegkontoret	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfylter sin rolle som faglig planmyndig i kraft av prosjektgruppen • Opptrer som bisitter i noen sammenhenger 	<ul style="list-style-type: none"> • Godt formelt samarbeid jf. formelle roller i utredningsarbeidet • Konstruktiv og god dialog med kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig prosess som skal gi plass til offentlig medvirkning 	<ul style="list-style-type: none"> • Deltar som tiltakshaver og fagmyndighet. • Har ansvaret for organiseringen av KU-arbeidet

	Sentrale begivenheter	Problemer	Mål	Virkemiddel	Innflytelse
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativ G besluttes medtatt • Rv2 i NVVP • KU legges fram • Kommunestyret vedtar KU • KU godkjennes 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativ G • Få rv2 prioritert i nasjonal sammenheng • Langsomme-lighet i rv2-prosessen • Langvarig prosess pga utredningen og prioritering som utsetter beslutningene og hindrer utvikling i regionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativ G utelates • Utbygning av rv2 • Få rv2 inn i NVVP • Fatte beslutninger og få en avklaring på rv2 • Komme videre med rv2-prosessen og få en avklaring av rv2 	<ul style="list-style-type: none"> • Uformelle kommentarer og brever • Personlige kontakter og politisk lobbyarbeid • Allianse med andre aktører i rv2 og koordinering av handlingene • Sette rv2-prosjektet i større perspektiv • Åpne møter • Argument om dårlig tid 	<ul style="list-style-type: none"> • Rv2 i NVVP • Opplever å få innvirkning på prosessorganiseringen og formuleringer i KU
Vegkontoret		<ul style="list-style-type: none"> • Alternativ G • Få rv2 prioritert i nasjonal sammenheng 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativ G utelates • Få rv2 inn i NVVP • Komme videre med rv2-prosessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Formell innstilling på basis av KU-høringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Opplever å få innvirkning på prosessorganiseringen og formuleringer i KU

Kommunen og vegkontoret er enige om de faglige vurderinger i forbindelse med rv2 jf. samsvar mellom vegkontorets anbefaling og kommunestyrevedtaket. De betoner begge det gode samarbeidet og dialogen i prosessen seg imellom, og er enige om at den formelle prosessen er gjennomført på beste måte. Det som etter hvert atskiller dem er synet på hvorvidt det er det faglige eller det

demokratiske elementet som skal vektas mest i prosessen. Kommunen mener at kommunens demokratiske vedtak bør tas bokstavelig og få reelle konsekvenser i og for prosessen. Vegkontoret er som faglig aktør mer faglig orientert.

3.4.4 *Proessen rundt planprogrammet for kommunedelplanen*

I et møte mellom vegkontoret og Sør-Odal kommune 7/2-2000 oppnås det enighet om det organisatoriske grunnlaget for kommunedelplanprosessen. Begge aktørene er ansvarlige for planleggingen, men det er Sør-Odal kommune som har plan- og vedtaksmyndighet. Vegkontoret har som tiltakshaver til oppgave å utarbeide forslag til kommunedelplan. Forslaget skal danne grunnlag for kommunens behandling og resultere i et endelig vedtak av veitrasè for ny rv2 gjennom Sør-Odal kommune.

I planarbeidet er det vegkontoret som skal motta og bearbeide innspill. Det legges opp til prosjektorganisering. Som i KU-prosessen er det overingeniør Jan T. Løitegaard som er prosjektleder i kommunedelplanprosessen. Det er tale om en klar rolle- og ansvarsfordeling som også i praksis lot seg gjennomføre (Myrvang 2003 [intervju] og Løitegaard 2003 [spørreskjema]). Sør-Odal kommune har i ettertid likevel den oppfatning at selv om vegkontoret og kommunen var enige, så hadde de ulike syn på hva organiseringen reelt innebar, noe som skyltes deres ulike ståsteder som hhv. faglig og politisk aktør i prosessen (Myrvang 2003 [intervju]).

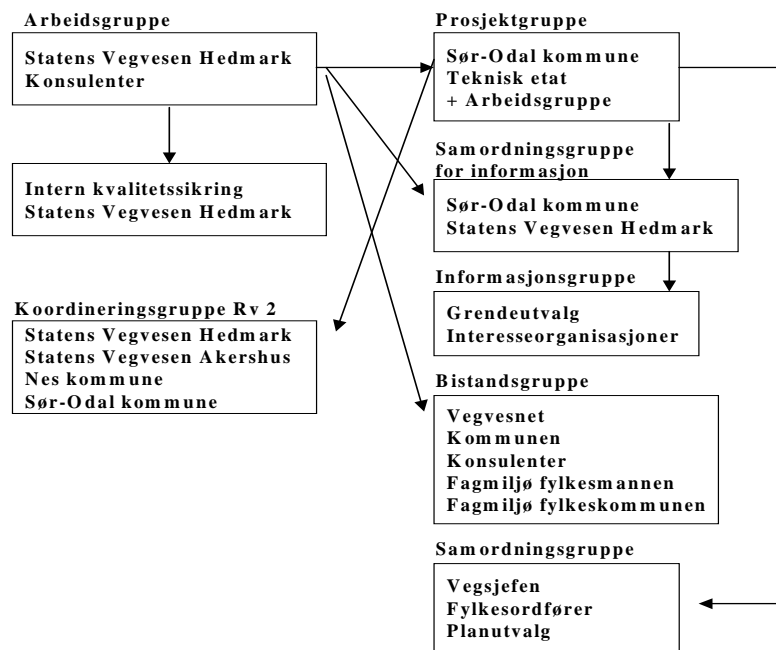
I forkant av selve kommunedelplanen tok vegkontoret initiativ til utarbeidelse av et forslag til planprogram for kommunedelplanen. Planprogrammet beskriver planens formål, målsetting og aktuelle alternative vegtrasèer. Kommunen fremhever i ettertid at vegkontoret nok hadde en ide om at planprogrammet kunne brukes som et styringsmiddel til å fremme egne interesser (Myrvang 2003 [intervju]). Planprogrammet skal vedtas i kommunestyret før det videre arbeid med kommunedelplanen kan fortsette.

I forbindelse med KDP-arbeidet besluttet det at det skal stimuleres til bred offentlig medvirkning, noe som kommunen ønsket og fikk ansvaret for. Når forslag til kommunedelplan forelegges oversendes det til kommunen for 1.gangsbehandling i planutvalget, der eventuelle justeringer foretas innen forslaget sendes til høring og offentlig ettersyn. I tilknytning til høringen avholdes det informasjonsmøter, der offentligheten kan medvirke. Ved politisk

2.gangsbehandling skal det skje vedtak av kommunedelplan og dermed trasèvalg i kommunestyret på bakgrunn av innkomne uttalelser med påfølgende justeringer.

I samme møte bestemmes det at det etableres en politisk samordningsgruppe med representanter fra politisk ledelse i Hedmark fylkeskommune, Sør-Odal kommune og vegsjefen. I denne gruppe er ordføreren leder og gruppens hensikt er å fremme beslutningene i forbindelse med rv2. Kommunen skal dessuten opprette en informasjonsgruppe på basis av grendeutvalgene og næringslivsorganisasjonene, der medlemmene skal fungere som informasjonskanaler.

Senere samme vår legges det opp til en planorganisering som omfatter enda flere grupper, arbeidsgruppe, intern kvalitetssikringsgruppe, koordinatorgruppe, prosjektgruppe, informasjonsgruppe, samordningsgruppe og bistandgruppe:



Figur 3-2 Organiseringen av KDP-arbeidet
Kilde: Statens vegvesen Hedmark, 2000:20

På tvers av kommunegrensene dannes det også fora, som har den funksjon å orientere aktørene om fremdriften i kommunedelplanprosessene i de enkelte kommunene og der aktørene kunne presse på. *Planforum* var et slik forum.

Tidlig i prosessen gir Ordfører Myrvang i et planforum-møte uttrykk for at ”det må underveis legges opp til en god dialog med alle som meningsberettigede i saken” (Planforum, 22/3-2000). Dette er motivet og ståstedet for kommunen, men

etterhånden kommer kommunen til den erkjennelse at dialogen i kommunen umuliggjøres av særinteresser og ulike innfallsvinkler til rv2. Kommunen innser at ideen med en bred prosess og medvirkning er for ideell til å bli realisert i praksis. På den annen side fastholder og betoner kommunen enda tydeligere sitt mandat som demokratisk aktør i prosessen og som talerør for befolkningen i kommunen (Myrvang 2003 [intervju]).

På initiativ fra Hedmark vegkontor ble det tidlig i prosessen avholdt et ideseminar der deltakerne var representanter fra Statens vegvesen, Sør-Odal kommune, Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen, samt konsulenter. Vegkontorets hensikt var å motta tilbakemeldinger og innspill til organisering, innhold, trasèalternativer og planarbeid i forbindelse med planprogrammet for KDP i Sør-Odal. Det var ifølge vegkontoret et konstruktivt og inkluderende seminar, som la føringer på videre arbeid med veialternativene (Løitegaard 2003 [spørreskjema]). Kommunen betraktet det som et faglig seminar uten reelle konsekvenser der kommunen intet hadde å gjøre (Myrvang 2003 [intervju]).

I overensstemmelse med den forutsatte tidsplanen foreligger *Planprogram for kommunedelplan rv2 Sør-Odal* ferdig utarbeidet i november 2000. Planprogrammet gir en kortfattet beskrivelse av rv2-prosjektet og KU, hvilke veialternativer som videreføres i kommunedelplanen, samt hvordan det videre planarbeidet skal organiseres og gjennomføres (Statens vegvesen Hedmark, 2000).

Med utgangspunkt i konklusjonene fra KU og ideseminalet fastholder planprogrammet i store trekk delstrekningene gjennom Sør-Odal kommune, delstrekning D, E og G¹⁴. D og E har opp til flere korridoralternativer og delstrekningene kan dermed koples til hverandre på ulike måter.

Planprogrammet legger opp til at det i KDP-arbeidet etableres en "Samordningsgruppe for informasjon" som har til oppgave å samordne nødvendig informasjon mellom befolkningen i Sør-Odal kommune, kommuneadministrasjonen og Hedmark vegkontor. Ordfører Myrvang velges siden som leder for gruppen. Det forutsettes samtidig at lokale interesseorganisasjoner i form av f. eks grendeutvalg og publikum for øvrig trekkes inn i den videre planprosessen.

¹⁴ Se kartillustrasjon i vedlegg 4.

Begge aktørene gir uttrykk for at de har hatt positiv innvirkning på planprogrammet som dokument og god dialog med hverandre gjennom prosessen. Vegkontoret har deltatt på flere møter i planutvalget for å gi orientering om rv2-saken. Kommunen fremholder at vekten heller bør legges på beslutning enn ord. Etter kommunens oppfatning har prosessen ikke fungert i samsvar med intensjonen om en bred demokratisk prosess, et syn som vegkontoret ikke deler.

I brev av 6/11-2000 oversender vegkontoret *Planprogram for kommunedelplan rv2 Sør-Odal* til Sør-Odal kommune for kommunal behandling. De oppfordrer til at kommunen som planmyndighet lar andre aktører komme med innspill. Det påpekes samtidig at "det er svært viktig med en beslutning i Sør-Odal om hvor ny rv2 skal gå, fordi det gir føringer på valg av løsning på strekningen Fulu – Svartfossen – Kurudsand" (Statens vegvesen Hedmark, 6/11-2000).

I et møte 14/12-2000 gjør planutvalget i Sør-Odal kommune etter orientering fra Jan T. Løitegaard vedtak om å slutte seg til vegvesenets forslag til *Planprogram for kommunedelplan rv2 Sør-Odal*, samt i tillegg til offentlig høring også avholde åpne info-møter. Planutvalget understreker i sin 1. gangsbehandlingen at valg av trasè vil bli gjenstand for omfattende drøftninger og mange synspunkter og at det derfor er viktig at legge opp til en oversiktlig planprosess. Det oppfattes det vedtatte planprogram å gjøre.

Planprogrammet blir umiddelbart i etterkant av vedtaket lagt ut til høring med høringsfrist 1/2-2001. Samtidig reiser ordfører Myrvang i samarbeide med vegkontoret rundt og avholder grendevise informasjonsmøter om rv2-planene i Sør-Odal. Møtene arrangeres på kommunens initiativ. Det var ordføreren og vegkontoret som hhv. ledet møtet og presenterte planprogrammet. Det var mange innspill fra deltakerne, men igjen var det særinteressene som dominerte og kommunen følte at de fikk lite igjen for møtene.

Etter høringsfristens utløp sender vegkontoret en oppsummering av uttalelsene, samt sine kommentarer og anbefalinger til Sør-Odal kommune. De 29 innkomne høringsuttalelsene går i hovedsak på hvorvidt flere tema bør utredes på eksisterende alternativer, samt hvorvidt helt nye veialternativer bør utredes i videre kommunedelplan. I uttalelsen fra Fylkesmannen i Hedmark understrekes det at "det vil likevel til slutt dreie seg om valg som ikke bare kan avgjøres av faglige utredninger, og der er derfor viktig at kommunen i sin videre behandling får fram

bredden i diskusjonen” (Fylkesmannen i Hedmark, 30/1-2001). Vegvesenet tilrår i sin anbefaling kommunestyret å vedta foreliggende planprogram. Kommunen anbefales i kommunedelplanen å utrede alle de alternativene som er beskrevet i planprogrammet, samt i tillegg et sørligere alternativ innenfor KU-korridoren, da det er ønsket i mange høringsuttalelser. Vegvesenet vil ikke anbefale utredning av alternativer som ligger utenfor KU-korridoren og som derfor vil kreve ny KU.

Planprogram for kommunedelplan rv2 Sør-Odal vedtas endelig i Sør-Odal kommunestyre 22/2-2001 etter innstilling fra planutvalget. Kommunestyret vedtok vegkontorets anbefaling, samt å utrede løsninger som ”tar hensyn til tettstedene og som helst går utenom”. Kommunen tar dermed hensyn til lokalbefolkningens krav.

Den formelle organiseringen som det innledningsvis ble oppnådd enighet om oppfattes av både kommunen og vegkontoret som vellykket, spesielt hva angår dialogen og samarbeidet dem imellom. Begge synes å ha fått innflytelse på prosessen og planprogrammet som gir utsalg i faglig enighet, jf. kommunestyrets tilslutning til og senere vedtak av vegkontorets forslag til planprogram for KDP. De er dog uenige om hvorvidt det demokratiske aspektet ved prosessen har blitt gjennomført i tilstrekkelig grad. I den forbindelse tar kommunestyrevedtaket hensyn til et lokalt press og går inn for utredning av løsninger som tar hensyn til tettstedene, noe som må betraktes i et demokratisk heller enn et faglig perspektiv.

Den formelle organiseringen som det innledningsvis ble oppnådd enighet om oppfattes av både kommunen og vegkontoret som vellykket, spesielt hva angår dialog og samarbeid dem imellom. Begge synes å ha fått innflytelse på prosessen og planprogrammet som gir utsalg i faglig enighet, jf. kommunestyrets tilslutning til og senere vedtak av vegkontorets forslag til planprogram for KDP. De er dog uenige om hvorvidt det demokratiske aspektet ved prosessen har blitt gjennomført i tilstrekkelig grad. I den forbindelse tar kommunestyrevedtaket hensyn til et lokalt press og går inn for utredning av løsninger som tar hensyn til tettstedene, noe som må betraktes i et demokratisk heller enn et faglig perspektiv.

Tabell 3-3 oppsummerer hvordan hhv. kommunen og vegkontoret forholder seg til noen sentrale aspekter ved og i prosessen, jf. problemstillingen.

Tabell 3-3 Aspekter ved planprogramfasen

	Selvopfatning	Motparten og samarbeid	Prosessperspektiv	Deltagelse og organisering
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk og demokratisk aktør som handler ut fra et folkelig mandat • Stimulerer til en bred prosess og lar alle komme til • Oppfyller sin rolle og gjør al for å fremme prosessen • Koordinator for samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • Vegkontoret preges av manglende demokratisk forståelse • Godt samarbeid og dialog omkring planprogrammet • Vegkontoret er faglig dyktig 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseringen bør åpne for offentlig medvirkning på en oversiktlig måte • Befolkningen bør trekkes inn i prosessen og få reell innflytelse på resultatet 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemt i enighet med vegkontoret og i samsvar med formelle retningslinjer • Deltar som plan- og vedtaksmyndighet • Deltar aktivt i flere grupper
Vegkontoret	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarlig for det faglige i prosessen • Forsøker å inkludere alle parter i prosessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Godt samarbeid og dialog omkring planprogrammet 	<ul style="list-style-type: none"> • Formel prosess der det faglige bør dominere • Prosessen muliggjør samarbeid med berørte parter 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemt i enighet med kommune og i samsvar med formelle retningslinjer • Deltar som faglig aktør

	Sentrale begivenheter	Problemer	Mål	Virkemiddel	Innflytelse
Kommunen		<ul style="list-style-type: none"> • Demokratisk underskudd i prosessen • Særinteresser dominerer dialogen med offentligheten • Manglende fremdrift 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialog med offentligheten • La offentligheten tale • Beslutninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Info- og grendemøter • Ordførerens sentrale lederverv og personlige engasjement 	<ul style="list-style-type: none"> • Betoningen av offentlig medvirkning • Initiativ til gruppeorganisering • Får inn i planprogrammet å utrede løsninger som tar hensyn til tettsteder
Vegkontoret	<ul style="list-style-type: none"> • Planprogram legges frem • Planprogram vedtas 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinering av det interne arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> • Få planprogrammet på plass og vedtatt • Gjøre et godt forberedende arbeid til planprogrammet og etterfølgende KDP 	<ul style="list-style-type: none"> • Planprogram • Intern organisering med ulike arbeidsgrupper som til dels har ekstern kontakt • Ideseminar for berørte parter 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativ til en planprogramprosess • Innflytelse via planarbeidet • Planprogrammet går gjennom kommunen uten problemer

3.4.5 Proessen rundt kommunedelplanen

Etter kommunestyrets vedtak av *Planprogram for kommunedelplan rv2 Sør-Odal* starter den egentlige kommunedelplanprosessen, der Hedmark vegkontor skal utarbeide et konkret forslag til kommunedelplan for Sør-Odal kommune.

Proessen endrer karakter og bærer ikke lenger så mye preg av samarbeidsånd som av kampånd. Dette sees både av ordvalg i brevene, av økningen i antall interne møter og bruk av utradisjonelle midler for å få gjennomslag. Kommunen betrakter seg selv som talerør og representant for den

egentlige folkemening i kommunen og anser vegkontoret som et hinder for en fullverdig demokratisk prosess. Sør-Odal oppfatter vegvesenet som demokratisk uansvarlig, fordi vegvesenet ikke gjør noe ekstra for å fremme folkets medvirkning.

Vegkontoret på sin side anser seg selv som en faglig aktør, som forsøker å forholde seg faglig objektiv til kommunen og prosessen generelt. Forholdet til kommunen preges av motstridende interesser og ståsteder, der kommunen fastholder sine synspunkter tross faglige rapporter. Samtidig er vegkontoret mer eller mindre av den oppfatning at det er ordførerens personlige engasjement og interesser som styrer kommunen sitt ståsted (Løitegaard, 2003 [samtale]).

Til tross for dette mener de begge at ha innflytelse på prosessen samt det endelige resultat, forslaget til kommunedelplan.

En lokal aksjonsgruppe, "Komiteen for god rv2 løsning", sender mars 2001 ca. 2400 underskrifter til samferdselskomiteen på Stortinget. Håpet er at komiteen vil pålegge Vegdirektoratet å konsekvensutrede den såkalte Skogslinjen ut fra argumentet at de valgte kommunestyrerepresentantene er helt i utakt med lokalbefolkningen.

Presset fra aksjonsgruppen medførte at vegkontoret i et notat utredet Skogslinje-alternativet på grovt nivå. Notat med miniutredning ble oversendt Sør-Odal kommune. Vegkontoret gir uttrykk for at hensikten med notatet var "å gjennomgå argumentene for hvorfor "Skogslinja" er lite tjenelig for regionen" (Statens vegvesen Hedmark, 27/3-2001). Samtidig henvises det til at Skogslinjen tidligere var med i den formelle behandlingen, men at Vegdirektoratet i sine sluttdokumenter til KU i 1999/2000 avgjorde, at Skogslinjen ikke skulle utredes videre. Notatet sier klart at hvis Skogslinje-alternativet skal med i videre prosess, så forutsetter det en ny KU-prosess med hva det innebærer av formell behandling, noe som vurderes å ta minimum 2-3 år. I tillegg stiller vegkontoret et retorisk spørsmål: "Men hvem bør finansiere en slik utredning? Hvem vil finansiere om andre linjer skal utredes?" (Statens vegvesen Hedmark, 27/3-2001).

Det er ordføreren som personlig tar hånd om Skogslinje-saken i kommunen. I et fire sider langt brev av 30/4-2001 til Vegdirektoratet ber han direktoratet redegjøre for, om de ønsker en utredning av Skogslinje-alternativet som ligger utenfor godkjent KU. Forespørselen skal forstås på bakgrunn av ordføreren ønske om ikke å havne "i samme situasjon som forrige behandling (av KU, red) der

Vegdirektoratet gikk mot innstillingen fra vegkontoret (...) samt uttalelsene fra Sør-Odal kommune”. Ordføreren legger vekt på det grundige arbeid og gode samarbeid det har vært av og mellom kommunen og vegkontoret, samtidig som brevet beklager den lange ventingen og stadig mer utredning i rv2-saken. Ordføreren avslutter med: ”Vi som har arbeidet med ny riksveg 2 fra før 1987, er glad for det gjennomslag vi har fått for vegens viktige betydning hos vegkontorene (...), Vegdirektoratet samt Samferdselsdepartementet og på Stortinget (...) Det må nå til en skikkelig avklaring av Vegdirektoratet som handlingsaktør og iverksetter sammen med vegkontorene. Det kreves nå handling skal det bli noe av ny riksvei 2 i vår tid.” (Sør-Odal kommune, 30/4-2001).

Vegdirektoratet besvarte ordførerens forespørsel i brev av 10/9-2001 med at de vurderer, at det ikke er nye opplysninger som tilsier ytterligere utredninger ut over de som er vist i KU.

Bare få uker etter tidsplanen oversender Hedmark vegkontor den 26/3-2002 *Kommunedelplan for rv2 – Sør-Odal* datert april 2002 til Sør-Odal kommune for politisk og offentlig behandling. Vegkontoret anbefaler alternativ Nord (D2-E1) med en kortfattet begrunnelse der både fordeler og ulemper medtas. Dessuten vurderer vegvesenet alternativ Midt (D1-E3) som noe bedre enn alternativ Sør (D3-G-E3) (Statens vegvesen Hedmark, 2002:57-59). Vegkontoret vil komme med sin endelige anbefaling innen kommunestyret vedtar veitrasè i kommunedelplanen i løpet av oktober 2002. Det påpekes at det er viktig å ha en godkjent kommunedelplan når plandokumentet for neste Nasjonale Transportplan (NTP) settes opp i 2003¹⁵.

Kommunedelplan for rv2 – Sør-Odal datert april 2002, består av flere deler, en faglig temarapport, et tegningshefte, et arealkart, samt hovedrapporten som i tekstform beskriver rv2-prosjektet, alternativene, konsekvensene av tiltaket og vegkontorets anbefaling (Statens vegvesen Hedmark, 2002).

I forslaget til kommunedelplanen skriver vegkontoret, at hvis Sør-Odal velger et sørlig alternativ så vil det utsette utbyggingen av rv2 med mange år (Statens vegvesen Hedmark, 2002:56). Sør-Odal kommune opplever dette som en trussel om at vegkontoret vil motarbeide kommunen i den avgjørende beslutningsfase, mens utsagnet fra vegkontoret sin side er ment som en realitet.

¹⁵ Nasjonal veg og vegtrafikkplan har endret navn.

Etter orientering fra Jan T. Løitegaard og en representant fra konsulentfirmaet om forslaget til kommunedelplanen, vedtar planutvalget 9/4-2002 at forslaget legges ut til offentlig ettersyn. Hovedrapporten legges også ut på Internettet.

Sør-Odal kommune har i høringsperioden 25/4-22/6 2002 etablert et info-senter i kjøpesenteret på Skarnes, der innbyggerne og andre interesserte kan få nærmere informasjon om kommunedelplanen for rv2, se flyfoto av alternativene osv. Statens vegvesen i Hedmark var til stede i info-sentret en dag, men igjen erfarte kommunen hvordan særinteressene tok over. Bakgrunnen for infosenteret var at "kommunen som planmyndighet ønsket fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet å drive en aktiv opplysningsvirksomhet" (Sør-Odal kommune, 28/11-2002) samt å visualisere alternativene slik at alle kunne forholde seg til prosjektet.

I planutvalget 9/4-2002 og etterfølgende i kommunestyret 20/6-2002 følger ordførerens parti, Sør-Odal arbeiderparti, opp sitt valgløfte fra 1999 og får gjennomslag for, at det skal avvikles rådgivende folkeavstemning om valg av korridor for ny rv2. Det ble vedtatt at det skal stemmes over de tre hovedalternativene samt tre kombinasjonsalternativer. Ordføreren mener at en rådgivende folkeavstemning er en alternativ beslutningsmodell, som nok er uvanlig i forbindelse med veiplanlegging, men som er det sterkeste demokratiske virkemiddel (Myrvang, 2003 [intervju]).

Motivet bak bruk av rådgivende folkeavstemning er å komme unna de problemene som kommunen opplever med særinteresser, og få avklart hva befolkningen virkelig mener. Vegkontoret reagerer negativt på ideen om folkeavstemningen, men lar kommunen kjøre sitt eget løp. Ordføreren opplever på sin side at vegkontoret forsøker å latterliggjøre folkeavstemningen.

Juni 2002 utkom høringsuttalelsene til kommunedelplanen i et hefte utgitt av vegkontoret i Hedmark. I alt er det tale om 94 uttalelser fra offentlige instanser, private og organisasjoner. Uttalelsene går i hovedsak på om vedkommende er for eller mot de aktuelle alternativene slik de er presentert i kommunedelplanen. Dessuten foregår det via høringsuttalelsene en slags korrespondanse mellom Sør-Odal kommune, Hedmark Vegkontor og Trafikksikkerhetskomitéen/Foreldrenes arbeidsutvalg (TSK/FAU) ved Korsmo skole (Statens vegvesen Hedmark, 2002).

Korrespondansen mellom de tre nevnte aktørene startet etter et møte 29/4-2002, der kommunen og vegkontoret var invitert for å redegjøre for kommunedelplanen for rv2 og ta imot kommentarer og innspill (møtereferatet og en forelderrepresentants skriftlige innlegg med rapport betraktes som en høringsuttalelse, jf. Statens vegvesen Hedmark, 2002:dokument 4). Korrespondansen foregikk som "svar på tiltale" mellom de tre aktørene og må betraktes på bakgrunn av de alvorlige kritikkpunkter mot vegkontoret, prosessen og KDP som TSK/FAU kom med. Vegkontoret følte behov for å svare på kritikken, noe de gjorde ved blant annet å foreta nye utredninger (Løitegaard, 2003 [spørreskjema]). Kommunen er enig med vegkontoret om at kritikken var hard, men mener at vegkontoret taklet det feil ved å la sine egne konsulenter "gjenutrede". Etter kommunens mening burde vegkontoret ha søkt ekstern ekspertise, gjort noe ekstraordinært. Kommunen mener at det er kjennetegnende for vegkontoret i KDP-fasen, at de ikke gjør noe ekstra i prosessen og ikke besvarer faglige spørsmål på en forståelig måte (Myrvang, 2003 [intervju]).

I starten av oktober 2002 oversender vegkontoret i Hedmark en oppsummering av høringsuttalelsene med kommentarer til kommunedelplanen for rv2 i Sør-Odal, samt sin endelige anbefaling av trasè. På bakgrunn av fordeler og ulemper ved hvert alternativ, og til tross for høringsuttalelser mot, anbefaler Hedmark vegkontor alternativ Nord. Begrunnelsesfaktorer er god trafikkoverføring, kostnader og etappevis utbygging. Samtidig slår vegvesenet fast, at de legger inn innsigelse mot alternativ Sør. Innsigelsen er i strid med konklusjonen på et tidligere "kommunedelplan ny rv2"-møte 14/2-2002, der vegkontoret gir uttrykk for at de vil anbefale nordre alternativ langs eksisterende vei, men "vil ikke legge inn innsigelse til de søndre alternativene". I ettertid forklarer vegkontoeret sitt endret standpunkt med hensyn til innsigelsen med at ledelsen i vegvesenet og Vegdirektoratet ble trukket inn i beslutningen (Løitegaard, 2003 [spørreskjema]).

Det fremgår også at Vegdirektoratet har klarert at rv2 ikke blir en fire-feltsvei. To- eller fire-feltsvei blir et stort konfliktema mellom kommunen og vegkontoret. Kommunen holder på at vegkontoret utviser faglig kortsiklighet og uansvarlighet, når de går inn for to-feltsløsning og i beste fall en snever fire-feltsløsning på nordre side. Det oppfatter kommunen som en uholdbar løsning, også i forhold til faglige trafikkprognoser.

Knapt to uker før den rådgivende folkeavstemningen drøfter planutvalget vegvesenets synspunkt. Konklusjonen på møtet er at alle foreslåtte veialternativer fortsatt er aktuelle for folkeavstemningen, uavhengig av vegkontorets mening og eventuelle innsigelse.

21/9-2002 avholdes det rådgivende folkeavstemning om ny rv2 gjennom Sør-Odal. Med en valgprosent på 39% ble resultatet relativt jevnt mellom alternativ Sør (31,8%), Midt/Sør (30,6%) og Nord (28,6%).

Årsaken til det lave valgfremmøte finner kommunen i den måte vegkontoret har handlet opp til folkeavstemningen, da vegkontoret umiddelbart før avstemningen ga uttrykk for at de vil legge inn innsigelse mot et sørlig alternativ. Kommunen er av den oppfatning at innsigelsen fikk folk til å tro at rv2-spørsmålet allerede var avgjort og deres stemme ikke vil få noen betydning i praksis (Myrvang, 2003 [intervju]).

Ved 2.gangsbehandling av kommunedelplanen 28/11-2002 vedtar kommunestyret enstemmig hovedalternativ Sør for ny rv2 gjennom Sør-Odal, forutsatt at Statens vegvesen som tiltakshaver tilrettelegger for visse tiltak. Vedtaket er utelukkende fattet på grunnlag av resultatet fra den rådgivende folkeavstemningen og ut fra argumentet om at et flertall er et flertall. I forkant av voteringen var det flere kommunestyrerepresentanter som erklærte seg inhabile. I bakgrunns materialet til kommunestyremøtet står det: "Rådmannen er av den oppfatning at resultatet fra folkeavstemningen skal veie tyngst i denne saken. Befolkningen i Sør-Odal har klart sagt fra hvor de ønsker vegen skal gå. Dette ønsker kommunen å følge opp videre" (Sør-Odal kommune, 28/11-2002:12) Som konsekvens av at kommunestyret ikke tar innsigelsen fra Statens vegvesen til følge vedtar kommunestyret i tillegg å oversende rv2-saken til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Vegkontorets holdning til kommunestyrevedtaket er at det ikke tar hensyn til den langvarige prosessen med mange faglige utredninger, men alene er basert på et valgresultat som ikke peker i noen bestemt retning. Dette i strid med kommunen sin oppfatning om at folkeavstemningen var entydig i sitt resultat når en finleser tallene. Som bevis på det henviser kommunen til den ro det falt over rv2-saken etter kommunestyrets enstemmige vedtak. Roen tolkes som indikasjon på at beslutningen om rådgivende folkeavstemning var riktig som beslutningsmodell.

Kommunen erkjenner at den i etterfølgende prosess må argumentere faglig for sitt vedtak og innrømmer samtidig at vedtaket i større grad også burde ha vært basert på faglige betraktninger.

Kommunen og vegkontoret mener begge å ha hatt innflytelse på prosessen og KDP-dokumentet, idet bl.a. Skogslinjen ikke ble medtatt. Den harde eksterne kritikken fra lokale aksjonsgrupper oppleves av begge som et problem som må håndteres der og da. Den overordnede uenigheten som preger forholdet mellom kommunen og vegkontoret dreier seg om, hva som skal vektes mest i prosessen og i det endelige valg av korridor – faglige eller lokaldemokratiske hensyn. Det er i den forbindelse uenigheten rundt alternativene skal ses, mens uenigheten om hvorvidt det skal være en to- eller firefeltsløsning også har faglige elementer.

Tabell 3-4 oppsummerer hvordan hhv. kommunen og vegkontoret forholder seg til noen sentrale aspekter ved og i prosessen jf. problemstillingen.

Tabell 3-4 Aspekter ved KDP-fasen

	Selvoppfatning	Motparten og samarbeid	Prosessperspektiv	Deltagelse
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Resultatorientert • Oppfyller sin rolle som demokratisk aktør • Representant og talerør for folket 	<ul style="list-style-type: none"> • Vegkontoret hindrer en demokratisk prosess og er demokratisk uansvarlig ved ikke å besvare spørsmål • Vegkontoret forsøker å true og presse kommunen • Vegkonteret er ikke innstilt på å gjøre noe ekstra • Vegkontoret er faglig sneversynt • Samarbeidet rundt KDP fungerer fint 	<ul style="list-style-type: none"> • Avgjørende fase der beslutninger er det viktige • Prosess som skal preges av folkets røst 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemt i enighet med vegkontoret og i samsvar med formelle retningslinjer • Deltar som plan- og vedtaksmyndighet
Vegkontoret	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig aktør som arbeider for å fremme det faglig beste 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen kjører sitt eget løp • Kommunen overkjører faglige argumenter • Det er ordføreren som avgjør hva kommunen mener og gjør • Bruker et uklart folkeavstemningsresultat til å fremme egne interesser • Samarbeidet rundt KDP fungerer fint 	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør være faglige vurderinger som preger prosessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemt i enighet med kommune og i samsvar med formelle retningslinjer • Deltar som tiltakshaver

	Sentrale begivenheter	Problemer	Mål	Virkemiddel	Innflytelse
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • KDP legges frem • Rådgivende folkeavstemning • Alt. Sør vedtas i KDP • Vegkontoret legger inn innsigelse • Vedtak om å sende rv2-saken til fylkesmannen og Miljøverndepartementet 	<ul style="list-style-type: none"> • Krav om stadig mer utredning bl. a Skogslinjen • Folkets røst tas ikke på alvor • Særinteresene dominerer • Kraftig kritikk fra eksterne grupper • 2-feltsvei • Vegkontoret anbefaler og holder på alternativ Nord • Mye ventning uten beslutninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke medta skogslinjen i videre arbeid • Informere borgerne • La folkets rett til medvirkning få konsekvenser for det endelige valget • Gå utenom særinteresene • Få en avklaring så raskt som mulig • Alternativ Sør 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordførerens personlige brev til direktoratet • Visualisering av alternativene • Åpen informasjon • Internett • Uvanlig dialog med eksterne gruppe • Tidspress • Rådgivende folkeavstemning • Enstemmig vedtak for alternativ Sør 	<ul style="list-style-type: none"> • Skogslinjen medtas ikke • Opplever å få innvirkning på prosessorganiseringen og formuleringer i KDP • Rv2-saken sendes til fylkesmannen
Vegkontoret		<ul style="list-style-type: none"> • Skogslinjen • Kraftig faglig kritikk fra eksterne grupper • Kommunen går for et særlig alternativ 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke medta skogslinjen i videre arbeid • Alternativ Nord 	<ul style="list-style-type: none"> • Uformell rådgivning med Vegdirektoratet • Grov utredning av Skogslinjen • Henviser til tidligere formelle vedtak i direktoratet • Uvanlig dialog med eksterne gruppe • Økonomisk og tidsmessig "skremmebilde" • Lær kommunen kjør sitt eget løp • Innsigelse mot alternativ Sør 	<ul style="list-style-type: none"> • Skogslinjen medtas ikke • Opplever å få innvirkning på prosessorganiseringen og formuleringer i KDP • Rv2-saken sendes til fylkesmannen

3.4.6 Rv2-saken hos fylkesmann og Miljøverndepartementet

Fordi Statens vegvesen i Hedmark har lagt inn innsigelse mot det veialternativet som ble vedtatt i kommunestyret som kommunedelplan, sender kommunen i brev av 5/12-2002 kommunedelplan for rv2 til fylkesmannen for videre behandling, samt til Miljøverndepartementet for avgjørelse (Sør-Odal kommune, 5/12-2002a og 5/12-2002b). Brevene er innledning på en meklings- og avgjørelsesprosess, som i forkant ikke var ventet av verken kommunen eller vegkontoret.

Ordføreren anmoder i et brev av 10/12-2002 til fylkesmannen i Hedmark om et meklingsmøte og krever at Statens vegvesen trekker innsigelsen. Han viser til kommunestyrets enstemmige vedtak og resultatet av folkeavstemningen, der alle

alternativene lå innen for godkjent KU. Kommunen gir tydelig uttrykk for at den ikke er innstilt på å gi seg og inngå kompromiss med vegkontoret. Den vil arbeide intenst for alternativ Sør og for at lokaldemokratiet ikke overkjøres av statsmyndighetene, slik som vegkontoret oppfattes. Meklingsrunden oppfattes som en formalitet før saken kan sendes til Miljøverndepartementet for avgjørelse (Myrvang, 2003 [intervju]).

Hedmark vegkontor sender nærmere julen 2002 et brev til Sør-Odal kommune, der de kommenterer de forutsetningene som kommunestyret gjorde i forbindelse med vedtak av kommunedelplan. Vegvesenet gjør oppmerksom på at det "kommunen nå har vedtatt og "pålagt" Statens vegvesen som tiltakshaver, er tiltak som i denne sammenheng ikke har vært til offentlig ettersyn og det vil gi en betydelig kostnadøkning for alternativ sør. Vi har under vår vurdering av alternativ sør ikke ment at disse tiltakene som kommunen beskriver skal være med" (Statens vegvesen Hedmark, 18/12-2002). Kommunens kommentar til brevet er at det er et forsøk på å byråkratisere vedtaket og ikke har noe reelt for seg (Myrvang, 2003 [intervju]).

I meklingsmøtet hos fylkesmannen i slutningen av januar 2003 mellom Sør-Odal kommune og Statens vegvesen Hedmark ble det klart, at meklingsprosessen som forventet ikke ville føre frem til en løsning.

Ordføreren henviser i et brev til fylkesmannen til et bredt folkelig engasjement i hele den 12 år lange planprosessen for rv2, noe som oppfyller PBLs krav til medvirkning i planlegging – og "derfor må det også tas hensyn til denne som reell medvirkning" (Sør-Odal kommune, 17/2-2003).

Ordføreren bruker ventetiden til å oppfordre partiene i kommunestyret til et "bredt samarbeid for å kjempe for at Miljøverndepartementet skal godkjenne kommunestyrets enstemmige vedtak", og ordføreren fortsetter: "Gjennom samlet deltagelse og henvendelse til Miljøverndepartementet tror jeg vi har best mulighet til å få gjennomslag" (Sør-Odal kommune, 5/2-2003).

Utenfor kommunehuset gjøres det også noe aktivt for å påvirke denne avgjørende fase i rv2-prosessen. Et lokalt grendeutvalg sender et langt brev til Miljøverndepartementet, der de fremsetter kritiske merknader til kommunestyrets enstemmige vedtak for alternativ Sør. Brevet (Disenå Grendeutvalg, 20/2-2003) kommer med påstander om at vedtaket er fattet på grunnlag av "et betydelig press

fra vår rutinerte ordfører” og ordførerens trussel om videre utredning hvis ikke alternativ Sør velges. Grendeutvalget mener at ”ordføreren la (...) betydelig prestisje i å få et enstemmig vedtak”. Samtidig påpekes det at folkeavstemmingen ikke gir noe solid fundament for vedtaket. Ordføreren tar kritikken alvorlig, men tilbakeviser den som et falsum og resultat av opposisjonspartiernes kreativitet.

Fylkesmannen oversender kommunedelplan for rv2 gjennom Sør-Odal til Miljøverndepartementet i brev av 11/3-2003 for avgjørelse, der han også kommer med en anbefaling og vurdering av saken. Fylkesmannen vurderer at konflikten mellom partene er knyttet til den samfunnsmessige utnyttelse av utbyggingen. Statens vegvesen mener at alternativ Sør ikke er samfunnsøkonomisk godt ut fra faktorer som transportoverføring, trafiksikkerhet, kostnader, etappeløsning og nytte/kostnad-forholdet. Kommunestyret bygger sitt vedtak fullt ut på resultatet av folkeavstemmingen og har ingen selvstendig vurdering av innsigelsen fra Statens vegkontor. Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunestyret ikke har vektlagt et helhetssyn der positive/negative effekter for lokalmiljøer og utviklingsmuligheter i kommunen vurderes i tilstrekkelig grad. – Avstemmingsresultatet burde være et av flere argumenter i en avveining, da selve avstemmingsresultatet ikke gir et klart flertall for en bestemt løsning. Dette sammenholdt med andre faktorer gjør at fylkesmannen anser et midtre eller et Midt/Sør alternativ som den beste løsningen. Fylkesmannens syn er at Midt/Sør er mulig å få til uten vesentlige økte kostnader i forhold til alternativ Nord som er Statens vegvesens foretrukne løsning.

Kommunen og vegvesenet forholder seg med egne ord *avslappet* til fylkesmannen sitt kompromissforslag og venter *i spenning* på hva Miljøverndepartementet beslutter. De er etter egne ord uforenlige i saken, og har ikke vært i direkte dialog med hverandre omkring løsning av saken etter meklingsmøtet.

På dette avgjørende stadium i prosessen er vegkontoret og kommunen enige om at en avgjørelse i Miljøverndepartementet er eneste måte å få en avklaring i rv2-saken. De er begge av den oppfatning at fylkesmannen sitt forslag til løsning var uholdbart. Uenigheten går igjen på hvilke hensyn, folkets stemme eller faglighet, som skal vektes mest i prosessen og korridorvalg, der kommunen går for

Sør, mens vegkontoret for Nord. Derutover er aktørene uenige om hva kommunestyrets vedtak av KDP reelt innebærer.

Tabell 3-5 oppsummerer hvordan hhv. kommunen og vegkontoret forholder seg til noen sentrale aspekter ved og i prosessen jf. problemstillingen.

Tabell 3-5 Aspekter ved meklingsfasen

	Selvopfatning	Motparten og samarbeid	Prosessperspektiv	Deltagelse
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Representerer folkets stemme og vil kjempe for folkets avgjørelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Vegkontoret byråkratiserer prosessen og kommunens vedtak • Vegkontorets ståsted er uforenelige med kommunens ståsted • Intet samarbeid med vegkontoret i denne periode 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosessen rundt meklingen er rene formaliteter • Prosessen bør betraktes i et demokratisk perspektiv 	<ul style="list-style-type: none"> • Følger naturlig den tidligere prosessen
Vegkontoret	<ul style="list-style-type: none"> • Er den faglige aktøren og vil kjempe for det "faglige" riktige 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen har et annet ståsted enn vegkontoret • Kommunen kjører sitt eget løp • Intet samarbeid med vegkontoret i denne periode 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosessen bør ha vekt på faglige aspekter 	<ul style="list-style-type: none"> • Følger naturlig den tidligere prosessen

	Sentrale begivenheter	Problemer	Mål	Virkemiddel	Innflytelse
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Meklingsmøte • Rv2-saken i Miljøverndepartementet 	<ul style="list-style-type: none"> • Avgjørelsen byråkratiseres og det demokratiske overkjøres 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratisk beslutningsprosess • Alternativ Sør 	<ul style="list-style-type: none"> • Personlig pressbrev til direktoratet • Henviser til PBLs krav om medvirkning • Ordføreren samler de politiske krefter 	
Vegkontoret		<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen går i sitt vedtak ut over det som tidligere var enighet om 	<ul style="list-style-type: none"> • Faglig beslutningsprosess • Alternativ Nord 	<ul style="list-style-type: none"> • Påpeker i et formelt brev uoverensstemmelsen 	

4 Rv2 – prosessen. - En analyse

Et analytisk perspektiv på plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2 vil nødvendigvis medføre en forenkling, der analysen ut fra problemstillingens spørsmål skarpstiller visse aspekter og skyggelegger andre.

Med utgangspunkt i hver delperiode, betraktes empirien og problemstillingens spørsmål i forhold til hverandre og sammenholdes med et eller flere relevante teoretiske perspektiver. Dette er et analyseideal som er forsøkt gjennomført i oppgaven, samtidig som det er søkt å være påpasselig med ikke å trekke de teoretiske perspektivene ned over prosessen uten et empirisk grunnlag. – Å unngå modellenes tyranni er en underliggende hensikt og utfordring i analysen. De teoretiske perspektivene brukes til å sette empirien i relieff og gi en forståelse av prosessen på et mer abstrakt nivå. Når det i noen tilfelle er aktuelt å trekke flere perspektiver inn, er det en konsekvens av at empiriske prosesser sjeldent er entydige, men tvert om gir rom for ulike tolkninger. Spørsmålene er slått to og to sammen, slik det ble redegjort for i presentasjonen av problemstillingen.

Innledningsvis til hver delperiodeanalyse betraktes perioden på et generelt grunnlag. Avslutningsvis for hver delperiode vil den overordnede problemstilling bli forsøkt besvart på en kortfattet måte.

I det avsluttende avsnitt i kapitel 5 oppsummeres analysen med en generell sammenstilling av delperiodene i plan- og beslutningsprosessen. Det vil i denne sammenheng bli fremsatt mulige forklaringer på, hvorfor prosessen har utviklet seg slik analysen kommer frem til. I den sammenheng vil også det formelle grunnlaget for veiplanlegging bli trukket inn.

4.1 Fra melding til fastsettelse av konsekvensutredningsprogram

Prosessen i etterkant av fremleggelsen av meldingen våren 1992 og frem til Vegdirektoratet fastsatte KU-program desember 1994 omfatter alle berørte kommuner. Sør-Odal kommune og vegkontoret inngår av den grunn ikke overveiende i bilateral dialog, men mer i et overordnet samarbeid som inkluderer flere kommunale aktører. I kombinasjon med at det er en innledende prosess, er det derfor ikke overraskende at prosessen preges av formaliteter og en viss distanse. Prosessen er ikke preget av den intensitet som siden vinner frem.

4.1.1 Aktivering gjennom struktur og organisering

Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene? Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Kommunen kom med i rv2-prosessen på basis av en deltagelsesrettighet i vegloven. Kommunestyret brukte denne rettighet til å gi sin prinsipielle tilslutning til prosjektet i forkant av denne delprosess. Tilslutningen skal sees på bakgrunn av kommunens interesse for å bruke utbygging av rv2 til å fremme utvikling både på lokalt og regionalt nivå. Dermed kan kommunens deltagelse overordnet sett betraktes som resultat av kalkulasjon og rasjonelle vurderinger av forventet gevinst på basis av hva de formelle retningslinjer tillater.

Vegkontoret på sin side ble inndratt i rv2-prosessen som fagmyndighet i større grad på grunnlag av en deltagelsesplikt enn en rettighet, jf. veglovens krav om dette.

I begge tilfelle kan det sies at aktørenes deltagelse er basert på et bevisst forhold til hva de formelle bestemmelser for veiplanlegging legger opp til, slik det forventes ut fra det instrumentelle-rasjonelle perspektivet.

Hierarkisk perspektiv

Både vegkontorets og kommunens bruk av virkemidler i prosessens startfase er i stor grad i samsvar med hva det kan forventes ut fra formelle retningslinjer for veiplanlegging. Begge aktørene har, mer eller mindre i taushet, akseptert og gitt uttrykk for at den beste måten de kunne påvirke prosessen og videre planforløp, var ved å benytte de formelle kanalene og innflytelsesmulighetene som prosessen åpner for. Dette er i overensstemmelse med forventningen ut i fra det instrumentelle-rasjonelle perspektivet. Prosessorganiseringen kan karakteriseres som hierarkisk. Ledelsen på ulike nivåer, kommunestyret med en sterk ordfører og vegkontoret med prosjektgruppen, har det avgjørende ord med hensyn til hvilke innspill og holdninger de utviser overfor hverandre. Vegdirektoratet har i siste ende kontrollen over resultatet av prosessen. Det betyr at begge har brukt sin rolle som premissleverandør til den endelige avgjørelse i Vegdirektoratet via uttalelser og innstillinger for å fremme egne interesser og begge er av den oppfatningen at det har gitt dem reell innflytelse.

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Gjennom den innledende fase har vegkontoret fått en sentral posisjon via prosjektgruppen. Gjennom gruppen har de på formelt grunnlag har ervervet seg muligheten til å avgjøre den mer fagspesifikke deltagelse i prosjektet. Dette elementet kan knyttes opp til forhandlings- og tautrekningsperspektivet. Gjennom fastsettelse av deltagelsesstrukturene har vegkontoret stor innflytelse på hva det faglig blir fokusert på og styrker derved sin posisjon. Vegkontoret har gjennom den tette tilknytning til prosjektgruppen brukt *prosjektorganiseringen* til å påvirke rv2-prosessen og innholdet heri. Prosjektorganiseringen kan dermed betraktes som et organisatorisk innflytelsesmiddel som vegkontoret har brukt for å fremme egne interesser og ikke bare som et middel til å forenkle det faglige arbeid.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Det kan være berettiget å stille spørsmål ved om kommunen kun gikk inn i rv2-prosjektet av egen fri vilje og på basis av bevisste vurderinger om hvorvidt bruken av deltagelsesrettigheten ville være gunstig for kommunen. Det kan innvendes at kommunen mer eller mindre direkte har opplevd et ytre, politisk og samfunnsmessig press, for å gå inn i prosjektet, jf. rv2-prosjektet har bakgrunn i et lokalt borgerinitiativ. Deltagelsen kan derfor også betraktes ut fra kommunens/politikernes ønske om oppnå legitimitet i sitt politisk virke. Symbolikk og legitimitetsoppnåelse kan dermed anses som et viktig motiv for deltagelse, slik, det institusjonelle omgivelsesperspektivet fremholder.

4.1.2 Definerings og oppfatning i prosessen

Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?

Hierarkisk perspektiv

De faktiske strukturer i planprosessen må anses å ha hierarkiske elementer i seg, der hver aktør har sin tildelte rolle og dermed arbeidsområde å utfylle. Samtidig er det Vegdirektoratet som har suveren kontroll over det endelige utfallet. Den vertikale interorganisatoriske spesialisering i prosessen favoriserer faglige hensyn, da det er fagetaten som innehar den hierarkiske kontrollen. Det skaper dog ikke konflikt mellom vegkontoret og kommunen da begge i hovedsak betrakter veiprosessen fra et faglig, formelt ståsted.

Det er snakk om overordnet hierarkisk kontroll av prosessen, samtidig som det også på andre plan utøves slik kontroll. Prosjektgruppen og kommunestyret kan betraktes som hierarkiske kontrollutøver ift. hver sin del av og på hvert sitt nivå i prosessen – en kan derfor også snakke om intraorganisatorisk spesialisering i prosessen. Det er på den måte de sentralt plasserte aktørene *innenfor* prosessen som beslutter, innstiller, samt definerer viktige problemer og det i samsvar med de føringer som de formelle retningslinjer legger på aktørene.

Rollefordelingen kan betraktes på bakgrunn av den organisatoriske dimensjonen "størrelse", der vegkontoret på grunn av sine faglige ressurser har større kapasitet til å vareta arbeidet med veiutredning og melding enn kommunen. På den måte supplerer de hverandre gjennom mer eller mindre formell rollefordeling.

Sør-Odal kommune og vegkontoret mener begge at de formelle rollene og retningslinjene følges opp og styrer prosessen i praksis, men tross enighet om faglig innfallsvinkel, har de ulike syn på hvordan den fremtidige prosessen bør organiseres. Dette er en faglig, begrunnet uenighet som løses på høyere nivå og som derfor ikke oppfattes som et problemtema. Dermed også sagt at de to aktørene anser seg selv som en av flere premissleverandører via innstilling, vedtak og høringsuttalelser for den beslutning som fattes på et høyere nivå.

Det er den formelle strukturen i form av forventninger til vegkontoret som faglig etat og kommunen som part i prosjektet, samt organiseringen av prosessen som legger føringer på aktørenes handlinger og opptreden. Deres oppmerksomhet og handlinger struktureres innenfor prosjektets formelle, hierarkiske ramme.

Begge aktørene oppfatter seg selv og hverandre som *medparter* i veiplanprosessen, med felles interesse i å fremme og få gjennomslag for rv2-prosjektet. Det formelle samarbeidet fungerte etter begges oppfatning etter hensikten med bra dialog dem imellom.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Empirien gir imidlertid grunnlag for å spørre om hvor reelt det formelle samarbeidet har vært. Kommunen har ikke den faglige kompetansen som trengs og den er ikke alene om å være deltakende, berørt kommune i rv2-saken. Vegkontoret, blant annet gjennom prosjektgruppen, har den faglige ekspertisen og står dermed sterkt i utredningsarbeidet. Derfor kan betoningen av samarbeid og

dialog i tiden etter fremleggelsen av melding med veiutredning oppfattes som en ferniss som utadtil skal gi inntrykk av at kommunen er *medpart* i prosessen, og dermed tilføre prosessen legitimitet ved å gi inntrykk av å være en inkluderende prosess. Ordføreren gir indirekte uttrykk for at en tolkning i samsvar med omgivelsesperspektivet kan være rimelig, når han påpeker at vegkontoret ikke har oppfylt sitt faglige ansvar i forbindelse med Vegdirektoratets overprøving av vegkontorets innstilling. Det viser at det reelt var vegkontoret/prosjektgruppen som stod for utarbeidelsen av melding med veiutredning, for ellers ville kommunen også ha følt seg direkte ramt av Vegdirektoratets beslutning. Hensikten med dekopling mellom reell organisering og hva aktørene vektlegger i ord kan ut fra omgivelsesperspektivet nettopp forventes å være å oppnå legitimitet og faglig resultat samtidig.

Garbage can-perspektiv

Det at kommunen oppfatter behandlingstiden i Vegdirektoratet som unødvendig lang mens vegkontoret ikke er av samme oppfatning, kan forklares ut fra garbage can-perspektivets betoning av *strukturering av oppmerksomhet*. Kommunens oppmerksomhet er hele tiden rettet mot rv2-prosessen fordi den oppfattes som av stor betydning, noe som blant annet sees ved at hovedlenken på kommunens hjemmeside er til rv2-saken. Derfor oppfattes de to årene som behandlingen av meldingen tar som lang. Vegkontoret på sin side gir uttrykk for at de har nok av andre veiprojekter å jobbe med, og deres oppmerksomhet er ikke i så stor grad rettet mot rv2. Derfor oppleves behandlingstiden ikke lang.

4.1.3 Midler og gjennomslag

Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen? Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter, samt til å oppnå sine mål?

Hierarkisk perspektiv

Kommunen betoner at de gjennom hele prosessen har hatt et meget bevisst forhold til hvordan de på beste måte kunne påvirke og eventuell løse aktuelle problemstillinger og konflikter og derved nå sine mål (Myrvang 2003 [intervju]).

I denne innledende fase overlater kommunen mye til den formelle prosessen og dermed hvordan retningslinjene legger opp til problemløsning og måloppnåelse via hierarkisk prosessorganisering.

Vegkontoret utviser samme holdning, og det kan fremholdes at verken kommunen eller vegkontoret gjør noe særlig ut over hva vegloven legger opp til med hensyn til faglig problemløsning og måloppnåelse. Vegkontoret bruker vegloven som et virkemiddel for å fremme boompengefinansieringen, noe som uttrykker en bevissthet ift. bruk av virkemidler.

Både vegkontoret og kommunen opplever å ha innflytelse på prosessen og resultatet av prosessen, men reelt er det Vegdirektoratet, som beslutningsaktør på øverste nivå i prosessen, som har det avgjørende ord. Kommunen og vegdirektoratet kan som tidligere nevnt sies å være to av flere premissleverandører til beslutningsgrunnlaget, og det er på den måte de oppnår innflytelse. Dermed synes alle å få innflytelse via en formell, hierarkiske prosess og ingen synes eller opplever å være tilsidesatt, slik det kan forventes ut i fra et hierarkisk perspektiv.

Kulturperspektiv

Det kan stilles spørsmål ved hvor bevisst kommunen og vegkontoret reelt forholder seg til hvilke midler som er mest hensiktsmessige. Begge gir riktig nok uttrykk for at de oppfattet meldingsprosessen som det beste redskapet for å komme i gang med rv2-prosjektet, men aktørenes faktiske handling synes å indikere noe annet. Det synes at de mer eller mindre ukritisk følger de formelle retningslinjene for veiplanlegging, enten på grunn av vane eller fordi "slik gjør en det". Selv om kommunen oppfattet saksbehandlingstiden i Vegdirektoratet som lang gjorde den ikke mye annet enn å vente.

Det bør imidlertid også tas i betraktning at det på empirisk grunnlag kan være vanskelig å skjelne mellom ukritisk forfølgelse av eksogent gitte forventninger i form av kulturelt, betingete prosedyrer og det å være tvunget til å følge retningslinjene i mangel på alternativer.

4.1.4 Kort svar på problemstillingen

Vegkontoret og Sør-Odal kommune må betraktes å ha tilnærmedesvis samme oppfatning av rolle- og ansvarsfordelingen. I samsvar med veglovens bestemmelser forholder de seg forholdsvis formelt og faglig til prosessen. Innfallsvinkelen til aktuelle problemer og løsningsalternativer, samt bruk av innflytelsesmidler, er likeledes betinget av et formelt, faglig forhold til planprosessen. Av den grunn oppfattes ikke uenigheten mellom partene som en

uløselig interessekonflikt, men heller som en faglig uenighet som løses via prosessorganiseringen på høyere nivå.

4.2 Fra oppstart av KU-arbeidet til endelig godkjenning av KU

Den tre år lange KU-fase er på samme måte som forrige delperiode en planprosess som omfatter alle berørte kommuner, samt de to vegkontorene på tvers av fylkesgrensen. Prosessen synes gradvis å endre karakter gjennom KU-fasen. Dette kan til dels sees på bakgrunn av kommunens endret innfallsvinkel til prosessen og sin egen rolle under henvisning til sin tolkning av PBLs bestemmelse om medvirkning og lokalpolitisk forankring.

4.2.1 Aktivering gjennom struktur og organisering

Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene? Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?

Hierarkisk perspektiv

Deltagelsesstrukturen bestemmes på basis av formelle retningslinjer. Sør-Odal kommune deltar på grunnlag av sin status som berørt kommunen i rv2-saken, mens vegkontoret deltar som tiltakshaver og fagmyndighet. Det er i begge tilfellene tale om deltagelse på basis av både plikt og rettighet som er mer eller mindre formelt formulert. Det er i forlengelse av dette og i likhet med forrige delperiode den formelle organiseringen som legger føringer på hvilke virkemidler og innflytelseskanaler i den reelle organisering aktørene bruker og oppfatter som formålstjenlige.

Organiseringen er i sin natur hierarkisk med vegkontoret og kommunen som premissleverandører til Vegdirektoratet. Kommunen utnytter sine formelle muligheter til å avgi høringsuttalelse og fatte vedtak. Vegkontoret bruker rollen som tiltakshaver og den som i praksis har utarbeidet KU, til å komme med vurderinger, innstillinger og anbefalinger. Det betyr at de begge uttrykker en oppfatning i samsvar med forventningene ut i fra hierarkisk perspektiv. Dette perspektivet legger vekt på at en overordnede, hierarkiske styring av prosessen er et godt virkemiddel til å sikre prosessfremgang og til å påvirke innholdet i prosessen. Begge aktører mener at de på formelt grunnlag har hatt gode muligheter til å påvirke gjennom innbyrdes samarbeid og dialog.

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Ordføreren tilegner seg flere sentrale (makt)posisjoner i form av lederverv i både formelle og mer uformelle grupper, der han varetar koordinerings- og deltagelsesoppgaver. Det er på denne måten at ordførerens personlige engasjement og deltagelse i prosessen blir synlig. Når gruppene i tillegg har opp til 20 medlemmer blir koordinatorrollen desto viktigere. Ordføreren innehar derfor en meget sentral rolle for å avgjøre hvem som reelt får delta jf. det er han som kaller inn til møter og koordinerer interessene til gruppen.

På den bakgrunn og med et mål om å fremme egne interesser, inngår kommunen allianser med andre aktører for å samle kreftene overfor sentrale myndigheter. Det betyr at via organiseringen forbereder og danner kommunen et grunnlag for kamp og forhandling. Gjennom gruppeorganisering opplever kommunen at innflytelsesmulighetene er gode, da prosessstrukturene ikke oppfattes som fastlåste, men tvert om gir gode muligheter for å påvirke og delta på eget initiativ, slik ovenstående perspektiv betrakter planprosesser.

Institusjonelt perspektiv

Rammene for hva deltagelsen og prosessorganiseringen generelt innebærer kan fortolkes bredt eller snevert, noe som kan antas å avhenge av aktørenes institusjonelle selvoppfatning og forståelse. Vegkontoret har et formelt, faglig og forholdsvis snevert syn på egen deltagelse, mens kommunen underveis utvikler en bredere oppfatning av egen deltagelse. Kommunen betrakter deltagelsen ikke bare formell, faglig betinget, men også ut fra et demokratisk prosessperspektiv. Det kan dermed sies at de to aktørenes deltagelse gradvis får ulike mandater betinget av deres ulike selvoppfatning og institusjonelle ståsted.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Det hierarkiske perspektivet bør suppleres med et institusjonell perspektiv, med vekt på institusjonelle omgivelser for å gi et fullverdig bilde av kommunen med hensyn til aktiveringsaspektet, spesielt hva angår kommunens forhold til bruk av virkemidler og innflytelsesmuligheter. Kommunen benytter seg av ulike organisatoriske virkemidler avhengig av hva hensikten er, jf. at Sør-Odal utvikler et tosidig forhold til sin deltagelse og prosessen.

Det faglige prosessperspektivet stimulerer kommunen til å legge vekt på virkemidler som fremmer raske beslutninger og som bygger opp om utviklingen i kommunen spesielt og regionen generelt. Når hensikten er faglige resultater så er

det effektiviseringsmidler som prioriteres. Er kommunens hensikt derimot å gi uttrykk for å fremme det lokalpolitiske elementet, er det argumenter om at prosessen bør demokratiseres og være åpen for innsyn som brukes.

At tolkning av empirien i lys av det institusjonelle omgivelsesperspektivet kan gi forståelse av hvordan kommunen bevisst bruker organisatoriske virkemidler, bekreftes ved ordførerens argumentasjon i forbindelse med behandling av KU i kommunestyret. Bak argumentene om at saken allerede er godt demokratisk belyst, ligger et reelt ønske om å komme videre i prosessen og få en avklaring av rv2-saken. Spissformulert kan en si, at det brukes demokratiske argumenter for å legitimere en beslutning som reelt har andre hensikter enn å tale demokratiets sak.

4.2.2 Definerings og oppfatning i prosessen

Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?

Hierarkisk perspektiv

Vegkontoret betoner og handler også i denne fasen ut fra et faglig, formelt prosessperspektiv, der de betrakter seg selv som den faglige aktøren og kommunen som en av flere medparter i prosessen. Vegkontoret mener selv å utfylle sin rolle og at de åpner så mye opp i prosessen for offentlig medvirkning og opplysning som PBL legger opp til. Vegkontoret og kommunen inngår i formelle samarbeidsrelasjoner rundt utarbeidelse av temarapporter, noen som begge oppfatter som vellykkede. Vegkontorets engasjement i kommunale folkemøter bør betraktes ut fra vegvesents tolkning av hva PBL og den formelle rollen som fagmyndighet innebærer. Det er dermed den formelle rammen rundt prosessen som styrer vegkontorets perspektiv på elementene i prosessen. Dette er i overensstemmelse med det instrumentelle-rasjonelle perspektivet.

I samsvar med det hierarkiske perspektivet er det kommunen, vegkontoret og i siste ende Vegdirektoratet som på hver sitt nivå og sin måte definerer hva som er viktige problemer og løsningsalternativer i henhold til formelle bestemmelser for veiprosesser. I kommunen er det det partipolitiske hierarkiet i kommunestyret med ordføreren i spissen som definerer og avgjør perspektivet på den videre planprosess. I vegkontoret er det prosjektgruppen som har det avgjørende ordet, og det er med deres penn at problemer, løsningsalternativer og

beslutningspremissene generelt defineres før Vegdirektoratet endelig avgjør hva som er de sentrale problemer og relevante løsninger. Det er på den måte de deltakende aktørene *innenfor* den formelle prosessen som definerer problemer samt løsningsalternativer og det i samsvar med formelle bestemmelser i PBL, slik det vil bli fremholdt ut i fra et hierarkisk perspektiv.

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Kommunen betrakter prosessen rundt NVVP som en prosess i prosessen, der alliansen med andre berørte parter gjennom koordinering av ressurser, nådde sitt mål. Dette kan således oppfattes som en prosess preget av kamp og strategi, der ressurser og engasjement er viktige forklaringer på hvorfor alliansen nådde sitt mål, slik som forhandlings- og tautrekkingsperspektivet fremholder.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Fra å innta et formelt, faglig perspektiv på rv2-saken utvides kommunens syn på veiplanprosessen underveis i KU-fasen. Det fornemmes en todeling, der Sør-Odal kommune på den ene siden forholder seg formelt, faglig til KU-arbeidet og i god tone samarbeider og inngår i konstruktiv dialog med vegkontoret. Slik forholder kommunen seg til og følger opp den formelle rolle- og ansvarsfordeling som har hierarkisk karakter, slik det tidligere er beskrevet. På den annen side inntar kommunen spesielt mot slutningen av KU-fasen et mer lokalpolitisk ståsted og argumenterer for at folk flest skal få innsyn og rett til medvirkning i rv2-saken.

De to innfallsvinklene til prosessen, faglig versus lokaldemokratisk, viser at kommunen ser nødvendigheten i å innordne seg formelle, faglige rammer og ha et godt faglig samarbeid med vegkontoret for å fremme fremdrift og resultater i prosessen. Samtidig som Sør-Odal kommune har et bevisst forhold til de normene og forventningene som folk flest har til en lokalpolitisk aktør som kommunen. Å vektlegge demokratiske verdier i prosessen er en måte å oppnå folks tillit og legitimitet til prosessen, slik som det kan forventes ut i fra institusjonelt omgivelsesperspektiv.

Kommunens gradvise, tosidige prosessperspektiv stimulerer til at problemer, løsninger og beslutningspremisses defineres på ulike måter avhengig av hensikten. Er motivet å få raske resultater i rv2-saken, så har kommunen en tendens til på hierarkisk måte å definere problemer og løsningsalternativer uten for mye snakk om prosess og innsyn. Er hensikten derimot å fremme ekstern legitimitet og

oppmerksomhet rundt prosjektet så betoner kommunen sitt demokratiske ståsted og behovet for en demokratisk prosess. Det kan dermed fremholdes at normer og idealer i samfunnet generelt på visse områder avgjør hva kommunen oppfatter som sentrale problemer og mulige løsninger, mens kommunen på andre områder selv definerer og ikke lar ytre faktorer få innflytelse.

Tolkning av kommunens prosessperspektiv som todelt, der ord og handling ikke alltid samsvarer finner blant annet støtte i den kritikken som fylkesmannen gir av KU-prosessen med hensyn til manglende folkemøter.

Også vegkontorets definisjoner av problemer og løsningsalternativer, påvirkes i noen grad av eksterne faktorer og press. I forbindelse med diskusjonen vedrørende alternativ G velger vegkontoret tross sin egen anbefaling å innstille til at dette alternativet medtas i KDP-arbeidet. Dette skjer på basis av høringsuttalelsene. Valget kan forstås ut fra vegkontorets vurdering av hvilke konsekvenser det ville få for legitimiteten til videre prosess hvis omgivelsene ble overkjørt.

Kulturperspektiv

At kommunen opplever at vegkontoret ikke i samme grad vektlegger demokratiske elementer i prosess- og problemtilnærming kan delvis forklares med, at de to aktørene har ulik bakgrunn, der det hhv. er lokalpolitisk og faglig kultur som dominerer. Det kulturelle aspektet kan i samsvar med kulturperspektivet oppfattes å legge føringer på aktørenes tolkning av PBL og prosesstilnærming, slik at aktørene mer eller mindre ubevisst betoner elementer i PBL som samsvarer med deres institusjonelle identitet.

Kommunens følelse av tillitsbrudd i prosessen da Vegdirektoratet på tross av kommunens vedtak beslutter å medta veikorridor G i den videre planprosess, kan forstås på bakgrunn av at kommunen opplever at direktoratet overkjører dens identitet og de demokratiske kjerneverdier den mener å stå for. På dette stadium i prosessen blir motsetningen mellom fag og politikk særlig tydelig.

Kulturperspektivet kan således gi en delvis forståelse av kommunens forhold til prosessen, men hvis det kulturelt-institusjonelt aspektet alene var avgjørende for kommunens atferd og oppfatning, så skulle det ha vist seg tydeligere i forrige delperiode. Kulturperspektivet bør derfor bare betraktes som et "supplement" til de forgående perspektiver.

4.2.3 Midler og gjennomslag

Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen? Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktsmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter, samt til å oppnå sine mål?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Begge aktørene opplever å få innflytelse på prosessen og det konkrete innholdet i KU, men i samsvar med formelle forskrifter er det Vegdirektoratet som avgjør hva og hvem som får gjennomslag. Det synes som om at den hierarkiske organisering, samarbeidet og dialogen avføder den opplevelse at de begge bidrar med noe til beslutningsgrunlaget i Vegdirektoratet. Det er således den konkrete organisering med formelle roller og aktørenes aksept av organiseringen som bidrar til at de opplever å få innflytelse.

Kulturperspektiv

Vegkontorets formelle virkemiddelbruk synes å ta utgangspunkt i hva som forventes av dem, jf. retningslinjene i PBL, men hvorvidt det gjøres på basis av et bevisst forhold til formalitetene (instrumentelt-rasjonelt perspektiv) eller ukritisk regelfølgning, fordi slik tilsier prosedyrene for veiplanlegging at det skal gjøres (kulturperspektivet), kan være vanskelig å avgjøre på bakgrunn av foreliggende empiri. Jeg vil derfor la det være et (til dels) åpent spørsmål.

Spesielt ut samtaler med vegkontoret er imidlertid min fornemmelse at oppfatningen av aktuelle virkemidler i høy grad betinges av formelle bestemmelser *uten* at det legger kritiske vurderinger bak. Dette skal sees i sammenheng med at vegkontoret har hovedfokus på det faglige og må ta hensyn til flere aktører enn det kommunen må. Kommunen på sin side har mer legitim rett til bare å ta hensyn til forhold som vedrører den og sine innbyggere og bruke sine ressurser der.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Kommunen synes i noen grad mer bevisst om hensiktsmessige midler for problemløsning og måloppnåelse. I forlengelse av hva som tidligere er nevnt om det todelte perspektivet på prosessen, så har ordføreren en klar oppfatning av at det er nødvendig å vinne folks tillit for å få arbeidsro til å jobbe med det som saken reelt handler om, nemlig beslutninger. Med ordførerens egne ord, så er "beslutningen i siste ende det viktige" (Myrvang, 2003 [intervju]). Å snu fokus fra beslutning til prosess kan betraktes som en måte å avlede folks oppmerksomhet fra den reelle resultatorientering for å få arbeidsro, jf. at ordføreren innad i

kommunen etterlyser fremdrift og beslutninger. Kommunens bevisste forhold til virkemiddelbruk kommer tydelig frem i NVVP-prosessen. Ordføreren legger vekt på at det ikke var tilfeldig at argumentene ble løftet opp på både nasjonalt og internasjonalt nivå.

4.2.4 Kort svar på problemstillingen

Etter at kommunen opplever "tillitsbruddet", tydeliggjøres det at de to hovedaktørens opplevelse av og holdningen til rolle- og ansvarsfordelingen, samt aktuelle problemer og løsningsalternativer, er forskjellige. Dette må betraktes på bakgrunn av ulik oppfatning av hva bestemmelsene i PBL innebærer.

Vegkontoret fortsetter linjen fra forrige delprosess, og inntar generelt sett et faglig, formelt perspektiv på prosessen og til seg selv. Vegkontoret lar i høy grad formelle retningslinjer, samt KU-programmet, strukturere sin oppmerksomhet. Sør-Odal kommune fastholder på en side også en faglig, formell innfallsvinkel, men utvikler samtidig et mer institusjonelt og lokaldemokratisk perspektiv. Dette legger føringer på kommunens utadrettede holdning til prosessen, samt dens problem- og løsningsoppfatning. I forlengelse av dette utvikles også kommunens syn på muligheter for bruk av innflytelsesmidler, slik at det preges av mer uformelle og personrelaterte forhold.

4.3 Prosessen rundt planprogrammet for kommunedelplanen

Proessen rundt planprogram for kommunedelplan er kommunespesifikk og inkluderer i utgangspunktet bare vegkontoret i Hedmark og Sør-Odal kommune. Det er gjennom dialog at prosessorganiseringen og strukturene i samarbeidet etableres. Det skjer en formalisering av de to aktørens rolleoppfatning som er i samsvar med deres selvoppfatning og forventning til prosessen. Fordelingen av roller og funksjoner forsterker derfor tendensen fra KU-fasen, slik at motsetningen mellom faglig og lokalpolitisk innfallsvinkel trer ennå klarere frem.

4.3.1 Aktivering gjennom struktur og organisering

Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene? Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Deltagelsen i og organiseringen av arbeidet med planprogrammet ble bestemt i et internt møte mellom vegkontoret og kommunen. Møtet var preget av enighet heller enn tautrekking. Aktørene forholdt seg hele tiden til de formelle bestemmelsene i PBL som retningsgivende for veiplanprosessen. Dette viser at aktørene er sine formelle roller bevisst og handler på basis av et formelt grunnlag, slik som det instrumentelle-rasjonelle perspektivet tilsier. Samtidig kan den formelle organiseringen betraktes som et virkemiddel med den hensikt å sikre resultater og fremme samarbeid og dialog på en strukturert måte. Dette er også i tråd med forventningene ut i fra et instrumentelt-rasjonelt perspektiv.

Hierarkisk perspektiv

Den interne organiseringen i vegkontoret med prosjektgruppen som øverste ansvarlige og den underliggende prosjektorganisering, kan på teoretisk plan betraktes som et redskap til å sikre prosessfremgang og faglige resultater via koordinering i arbeidet på en formell, og til dels hierarkisk måte.

Gjennom formell organisering av ulike grupper og ordførerens formelle lederrolle i sentrale grupper skapes det et sterkt virkemiddel for å fremme koordinering av ulike interesser og hensyn i prosessen. Organiseringen utnyttes til å synliggjøre kommunens interesser via ordførerens sentrale posisjon. Spissformulert kan det i samsvar med et hierarkisk perspektiv fremholdes at kommunen via kontroll over gruppene forsøker å fremme egne interesser innenfor en formell organisering som preges av en sentral aktør, ordføreren.

Kulturperspektiv

Det er ikke et absolutt formelt krav at det utarbeides et planprogram for KDP, men vegkontoret har tidligere hatt god erfaring med tilsvarende opplegg. Det kan derfor antas at erfaring fra tidligere veiplanlegging har hatt innflytelse på deltakelsesstruktur og organisering. Dette kan således fortolkes som en form for sti-avhengighet.

Resultatet av det innledende møtet mellom vegkontoret og kommunen med hensyn til deltagelse og organisering kan også forstås på bakgrunn av den institusjonelle bagasje hver aktør har. Den formelle rollefordeling samsvarer med aktørenes selvoppfatning og vektlegging av ulike normer, verdier og forventninger. Institusjonell identitet kan derfor betraktes som grunnlag for den deltakelsesform som ble resultatet.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

På initiativ fra kommunen dannes det et mer eller mindre formelt samarbeid rundt informasjonsmøtene. Samarbeidet kan betraktes som et virkemiddel til å tilføre legitimitet til prosessen og til de to aktørene. Gjennom en prosessorganisering som betoner demokratiske verdier og inkluderende prosesser tas det sikte på å vinne folks tillit. Ut i fra det institusjonelle omgivelsesperspektivet kan dette oppfattes som en formell ferniss som skal gi ro omkring prosessen, slik at faktiske resultater kan fremmes gjennom reell organisering.

Garbage can-perspektiv

Som kommunen antyder, kan en forestille seg at vegkontoret hadde lært av erfaring og derfor tok initiativ til en planprogramprosess. Samtidig er det også tenkelig at vegkontoret betraktet organiseringen rundt planprogrammet som en mulighet og et middel til å få innflytelse på den videre prosess gjennom kontroll over innledende seleksjon av relevante opplysninger, mål og prosessmåter. Planprogramprosessen kan derfor betraktes som et styringsmiddel som vegkontoret brukte til å styre Sør-Odal kommunes sitt fokus og oppmerksomhetsstruktur i rv2-prosessen, slik som garbage can-perspektivet betoner viktigheten av. Det er vegkontoret som kontrollerer strømmene av deltakere, løsninger og problemer via det praktiske arbeidet med planprogrammet, og det er derfor ikke overraskende at vegkontoret opplever at mulighetene for å påvirke prosessen og innholdet er store.

Vegkontorets invitasjon til og organisering av et ideseminar kan betraktes fra ulike synsvinkler. Det er ut fra empirien vanskelig å konkludere entydig om organiseringen rundt ideseminalet var tenkt som et styringsmiddel, jf. det var vegkontoret som satte dagsordenen og dermed rammen for deltakernes oppmerksomhet i samsvar med et garbage can-perspektiv, eller om det reelt var tenkt som et middel for å inkludere alle berørte aktører.

4.3.2 Definerings og oppfatning i prosessen

Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Begge aktørene har en oppfatning av at planprogramprosessen reelt samsvarer med den formelle organiseringen og strukturen som de innledningsvis ble enige om.

Det er tale om en form for horisontal spesialisering etter funksjonsprinsippet med klare skiller mellom oppgaver og funksjoner, noe som påvirker deres atferd og prosessforståelse i ulik retning. Som forventet fra et teoretisk utgangspunkt mister de to aktørene i "korte øyeblikk" det overordnede mål, rv2-saken, av syne og har tendens til å oppfatte sitt område, hhv. det praktisk, faglige og det demokratiske elementet, som det viktigste i prosessen.

De varetar to ulike roller og fordi de betrakter prosessen, seg selv og hverandre fra sitt eget ståsted, oppfatter de motparten som en *motsetting* til seg selv og egne hensikter. Dette gir seg blant annet uttrykk i at de definerer problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser med utgangspunkt i hver sitt perspektiv. Kommunen fokuserer i første omgang på problemer og løsningsalternativer i forbindelse med prosessgangen og det demokratiske innslag. Vegkontoret fokuserer på praktisk, faglige aspekter. Kontrasten mellom et faglig og demokratisk perspektiv blir tydelig.

Koordinering av hensyn og interesser oppfattes da også som en sentral oppgave, noe som de mange grupper på tvers av faglige og politiske etater og institusjoner skal sørge for. Det formelle samarbeidet mellom de to aktørene, samt ideseminalet kan også betraktes i lys av det koordineringsbehov som prosessorganiseringen nødvendiggjør.

Det som har skjedd i forhold til tidligere faser er at motsettingen mellom de to aktørene med hensyn til prosessperspektiv og rolleoppfatning er blitt satt inn i en formell ramme, som på formell basis definerer de ulike rollefunksjoner i samsvar med aktørens egne oppfatninger. Det er på denne bakgrunn at den formelle strukturen og organiseringen i prosessen kan sies å legge føringer på aktørens atferd og forståelseshorisonter. Kulturelle identiteter gis legitimitet gjennom formell organisering.

Formelt skal høringsuttalelsene være premiss for vegkontorets anbefaling og kommunestyrets vedtak, noe som også må anses å være tilfellet. En kan derfor si at også formelle strukturer og retningslinjer påvirker hva som defineres som aktuelle problemer/løsningsområder og beslutningspremisser.

Organiseringen er fortsatt hierarkisk preget, men likevel åpner strukturen for at aktørene kan handle etter eget initiativ og ut i fra egne ideer. Strukturene er ikke fastere enn at både vegkontoret og kommunen opplever å ha et visst spillerom.

Kulturperspektiv

I forlengelse av det kulturelle perspektivet, kan det hevdes at en av flere årsaker til aktørenes forskjellige innfallsvinkler er at de styres av deres institusjonelle identitet og de normene og verdiene som råder i deres institusjonelle bakland. Den institusjonelle identiteten kan således tenkes å påvirke deres forståelseshorisont og hvilke elementer de vektlegger i prosessen. Dette er noe som skjer mer eller mindre ubevisst, men som kan ha store konsekvenser i form av institusjonell basert uenighet som det kan være vanskelig å løse. Den institusjonelle forskjellen mellom kommunen og vegkontoret kan forklare hvorfor de ikke har samme vurdering av hvorvidt de demokratiske innslagene i prosessen gir uttelling.

Den kulturelle forskjellen mellom de to aktørene sammenfaller som nevnt med den formelle rolle- og ansvarsfordeling. Det kan derfor være vanskelig å si hva om har sterkest effekt på aktørene. Empirien tilsir dog at det kulturelle aspektet modifieres av at den formelle organiseringen/roller, samt av omgivelsene som også har innflytelse på aktørene.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Høringsuttalelsene tillates å influere defineringen av problemer, løsningsalternativer og dermed senere beslutningspremisser. Vegkontoret fremholder at høringsuttalelsene er årsak til at de anbefaler at en bestemt korridor medtas som alternativ i KDP. Likeledes kan kommunestyrets vedtak om utredning av løsninger som "tar hensyn til tettstedene" også betraktes som en måte å ta hensyn til omgivelses synspunkter for å vinne legitimitet til videre prosess og kommunen som aktør. Dette kan betraktes slik at vegkontoret og kommunen oppnår "kostnadsfri legitimitet" og arbeidsro samtidig. Prosessen er fortsatt på planstadiet og høringsuttalelsene får ikke umiddelbart noen konsekvenser for det endelige utfallet.

4.3.3 Midler og gjennomslag

Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen? Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter, samt til å oppnå sine mål?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Vegkontoret og Sør-Odal kommune utviser begge et bevisst forhold til hvordan de kan løse problemer og nå sine mål ved virkemiddelbruk av både organisatorisk og annen konkret karakter. Det er ikke tilfeldigheter som preger prosessen og innholdet i den, men derimot to aktører som klart utnytter de mulighetene som den formelle organisering og PBL åpner for med hensyn til problemløsning og måloppnåelse. I noen sammenhenger bærer aktørenes oppfatning av hensiktsmessige midler preg av en hierarkisk innstilling, slik som når ordføreren påtar seg lederverv i ulike grupper. I andre sammenhenger bærer det mer preg av allianseoppbygging mellom vegkontoret og kommunen på basis av samarbeid og de formelle retningslinjer for organisering av veiprosesser.

På denne bakgrunn og gjennom ulike roller oppnår begge aktørene innflytelse og gjennomslag for sine interesser og ideer i prosessen generelt, samt på innholdet i planprogrammet spesielt. Det kan derfor konstateres at slik en vil forvente ut i fra et instrumentelt rasjonelt perspektivformell brukes organisering og regelverk rundt veiplanlegging bevisst som virkemidler.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Ytre faktorer som befolkningens og interesseorganisasjonenes synspunkter gjennom blant annet høringsuttalelser, har som nevnt innflytelse. Til tross for det, vil det være feil å konkludere at høringsuttalelsene får stor innflytelse på planprosessen. Det foreligger en form for kontroll over hvor mye innvirkning høringsuttalelsene reelt får. Vegkontoret og kommunen kan således ikke sies å la seg styre av høringsuttalelsene, men heller at de på formelt grunnlag og i samsvar med normer for planprosess lar uttalelsene komme til orde, *uten* at de to aktørene mister kontrollen av den grunn. Aktørenes forhold til eksterne aktører har til en viss grad preg av et spill, der de to hovedaktørene håper å vinne folks tillit og få legitimitet til prosessen, for så selv å legge avgjørende føringer på prosessen når tiden er inne for det. Mest fremtredende er dette i kommunens håndtering av sine omgivelser.

4.3.4 Kort svar på problemstillingen

På bakgrunn av formaliseringen av rolle- og ansvarsfordelingen gjennom enighet mellom de to hovedaktørene synes det at både den faglige og lokalpolitiske rolle varetas. På grunn av spesialiseringen oppstår det ulike syn på

hva som bør vektas mest. Det er prosessen og ikke det faglige innholdet som er konflikttema. Dermed er det også sagt at aktørenes perspektiv på problemer, løsningsalternativer og virkemiddelbruk preges av ulike ståsteder og selvoppfatninger i prosessen. Selv om det kulturelle-institusjonelle aspektet har innvirkning på aktørene, så er det mer den formelle prosessorganisering og PBL som legger føringer på deres atferd, holdninger og tolkninger. Det at rv2-saken fortsatt er på planstadiet bevirker at hovedaktørene er åpne for eksterne innspill, så lenge de oppfatter å ha kontroll over hvor stor innflytelse innspillene faktisk får.

4.4 Prosessen rundt kommunedelplanen

Proessen rundt kommunedelplanen er innspurten til en avgjørelse i rv2-saken. Dette påvirker de to aktørene, deres forhold til og håndtering av beslutningsprosessen. Intensiteten er økende og selv om uenigheten i første omgang handler om hvilke hensyn som bør vektas mest, faglige eller lokaldemokratiske, så er stridens kjerne hvilket korridoralternativ som skal bli det endelige resultatet.

4.4.1 Aktivering gjennom struktur og organisering

Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene? Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Deltagelsesstrukturen og organiseringen følger generelt de formelle retningslinjer, slik disse fremgår av PBL og det innledende møte til KDP-fasen. Den formelle organisering og deltagelsesstruktur i prosessen åpner på initiativ fra hovedaktørene for andre aktørers deltagelse i høringsrunden. I samsvar med det instrumentelle-rasjonelle perspektivet er det de formelle prosedyrer og aktørene *innenfor* prosessen som avgjør deltagelsesstrukturen.

Fortsatt deltar vegkontoret på basis av en plikt, mens kommunens deltagelse er basert på en rettighet, som dog over tid har tatt form av en deltagelsesplikt. Begge aktørene utviser et stort engasjement og deltagelsen er mer preget av dette enn av plikt.

Hierarkisk perspektiv

Kommunestyrets vedtak om alternativ Sør og vegkontorets innsigelse er i samsvar med de formelle virkemidler som PBL legger opp til og er hierarkisk preget i den forstand at det er den øverste ledelse i hver av organisasjonene som står bak bruken av virkemidlet. Dette viser at det er ledelsens preferanser og interesser som er grunnlag for virkemiddelbruken i avgjørende faser. Nettopp slik som det hierarkiske perspektivet betoner.

I forlengelse av begge aktørers syn på den formelle organiseringen som forholdsvis åpen, opplever både vegkontoret og kommunen å ha innvirkning på prosessforløpet og de konkrete formuleringer i KDP via formell organisering.

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Vegkontorets og kommunens bruk av virkemidler i den reelle organiseringen må fortrinnsvis betraktes innenfor et instrumentelt-rasjonelt perspektiv og spesielt ut i fra forhandlings- og tautrekkingsperspektivet. Begge aktørene forsøker å alliere seg med andre aktører i prosessen på formelt eller uformelt grunnlag. Hensikten for begge er å styrke egen posisjon i kampen for å vinne frem med sitt syn. Dette skaper den intensitet som KDP-fasen preges av og som kan forventes ut fra et forhandlings- og tautrekkingsperspektiv.

Begge aktørene bruker forholdsmessig mere ressurser på prosjektet og utviser i denne fasen ennå større engasjement enn tidligere. Dette må anses som en bekreftelse på at de er seg bevisst at det er nå det avgjørende slaget i prosessen står, og at økt ressursbruk kan gi utslag i mer innflytelse. Begge har fokus på det organisatoriske, men de er likevel forskjellige med hensyn til hvilke virkemidler de satser på. Kommunen søker en form for lokalpolitisk/demokratisk alliansebygging med befolkningen og vegkontoret søker en uformell, faglig allianse med Vegdirektoratet.

Garbage can-perspektiv

De to aktørenes utradisjonelle dialog med TSK/FAU ved Korsmo skole kan oppfattes som et uformelt, organisatorisk virkemiddel, som har til hensikt å få kontroll over en ekstern faktor og skape ro om rv2-prosjektet, slik garbage can-perspektivet betoner. Hensikten oppfylles da TSK/FAU fases ut av prosessen i taushet.

4.4.2 Definering og oppfatning i prosessen

Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?

Hierarkisk perspektiv

Internt i både kommunen og vegkontoret er de viktigste beslutninger angående problem, løsnings- og premissoppfatning lagt til øverste hierarkiske nivå, hhv. kommunestyret og ledelsen i vegkontoret. I samsvar med det hierarkiske perspektivet er det dermed toppen som på hver sine områder legger føringer på videre prosess, samt resultatet av denne. Dette er særlig tydelig i denne avgjørende fase, der kommunestyret fatter et vedtak på basis av et forholdsvis uklart folkeavstemningsresultat, samtidig som ledelsen i vegkontoret overprøver sine saksbehandlers tidligere innstilling om ikke å legge inn innsigelse.

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Med henvisning til horisontal spesialisering etter funksjonsprinsippet, samt aktørenes forholdsvis ensidige fokus på egen rolle og interesse i prosessen, synes de uforenlige i synet på hverandre og prosessen generelt. De utviser et konkurranseperspektiv og betrakter således hverandre som konkurrenter med avvikende mål, hensikter og prosessfokus. En forklaring kan være at begge aktørene er oppmerksomme på at den avgjørende fase i rv2-prosjektet er begynt og derfor forsøker å posisjonere seg til videre kamp.

I forlengelse av ovenstående, kan det fremholdes at begge forsøker å definere hva som er viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser, men ut fra ulike ståsteder og oppfatninger av hva prosessen bør fokusere på. Det kan hevdes at aktørene med hensyn til defineringsspørsmålet i praksis kjører hvert sitt løp, men i ord og uttalt oppfatning utviser en atferd som kan forventes ut i fra et tautrekkingsperspektiv, der de kjemper for hver sine definisjoner. En slik forståelse bekreftes blant annet ved at kommunestyret kun baserte sitt vedtak på *sin* tolkning av folkeavstemningen og ikke tok hensyn til vegkontorets mening.

Kulturperspektiv

En årsak til den tilsynelatende uløselige striden mellom aktørene *kan* ha opphav i aktørenes forskjellige institusjonelle bakgrunn og utgangspunkt for å delta i prosessen, slik det er beskrevet under tidligere delperioder. Det er spesielt

kommunen som bruker argumenter om sin institusjonelle identitet. Dermed betraktes aktørenes kulturelle, institusjonelle identitet som årsak til ulik fokus på problemer, løsninger og beslutningspremisser. Den institusjonelle rammen antas å legge føringer på aktørene som opplever å være formidler av institusjonelle verdier og normer.

På basis av kommunens konkrete handling og ordlegging synes det likevel mer fruktbart å betrakte argumentene om identitet og selvoppfatning innenfor omgivelsesperspektivet, samt forhandlings- og tautrekkingsperspektivet. Samtidig er det klart at Sør-Odal kommune oppfatter seg selv som formidler av og knyttet til demokratiske verdier og at vegkontorets selvilde er faglig forankret. Men å fremholde at de *ubevisst* lar seg styre av institusjonelle føringer, vil synes å være å gå for langt. Et fravær av evnen til bevisste valg underbygges ikke av empirien. Tvert imot er dette noe som de i stor grad synes å utvise.

Institusjonelt omgivelsesperspektiv

Som tidligere nevnt synes det som om kommunen opererer med to ulike innfallsvinkler til prosessen. En som betoner prosessen for å fremme folkets røst og en annen som fokuserer på beslutninger, resultat og fremdrift. Dette er i samsvar med hvordan det institusjonelle omgivelsesperspektivet betrakter beslutningsprosesser som en dekoplet struktur. Det kan tolkes slik at kommunen gjennom sitt fokus på prosessen, manifestert ved beslutningen om rådgivende folkeavstemming, forsøker å tilføre legitimitet til prosessen samtidig som det fungerer som et skalkeskjul for å fremme kommunens interesser overfor veimyndighetene. Legitimiteten ble vunnet, jf. ordførerens påpekning av at roen falt over rv2-saken etter folkeavstemmingen. Avstemningsresultatet kan ikke objektivt sies å være entydig, og det kan hevdes at Sør-Odal kommune tolket resultatet i samsvar med egen interesse.

At det institusjonelle omgivelsesperspektivet kan være fruktbart i forståelse av kommunens innfallsvinkel, bekreftes også ved at det reelle samarbeidet rundt KDP av begge oppfattes som godt. Hvis Sør-Odal kommune var så ensidig opptatt av demokratiske verdier som en forståelse ut i fra kultur-, og forhandlings- og tautrekkingsperspektivet gir grunn til å forvente burde et godt samarbeid mellom de to aktørene i praksis være vanskelig.

Garbage can-perspektiv

Eksterne aksjonsgrupper "får lov" å definere viktige problemer, løsningsalternativer, beslutningspremisser og dermed oppmerksomhetsstrukturene i rv2-saken. Aksjonsgruppene dominerer på et tidspunkt hele prosessen ved å styre både vegkontorets og kommunens oppmerksomhetsstruktur. Dette kan i samsvar med garbage can-perspektivet tolkes som om en ekstern aktør på en mer eller mindre ukontrollerbar måte plutselig trer inn i prosessen og legger sterke føringer på de to hovedaktørene samt defineringsaspektet i prosessen. Den eksterne aktør og "trussel" forsvinner likeså plutselig igjen.

4.4.3 Midler og gjennomslag

Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen? Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktsmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter samt til å oppnå sine mål?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

Vegkontoret og Sør-Odal kommune utviser en klar instrumentell holdning i deres virkemiddelbruk, både organisatorisk og på det praktiske planet. De har klare mål som de på en mer eller mindre (begrenset) rasjonell måte har funnet gode midler for å nå. De utnytter begge de muligheter som den formelle organisering og rollefordeling gir, selv om det i bestemmelsene for veiplanlegging ikke angis noe eksplisitt om for eksempel rådgivende folkeavstemming.

På bakgrunn av den horisontale spesialisering etter funksjonsprinsippet og den interne, hierarkiske strukturen hos aktørene, som kjører hvert sitt løp i KDP-prosessen, kan det fremholdes at det er sentrale aktører *innenfor* prosessen som får gjennomslag for sitt syn.

Hvorvidt kommunens bruk av rådgivende folkeavstemming og åpent infosenter skal oppfattes som et middel til å fremme legitimitet eller som en demokratisk beslutningsmodell for å fatte en beslutning, kan diskuteres. At kommunen hadde en klar oppfatning av disse midler som hensiktsmessige for problemløsning og måloppnåelse kan er det imidlertid grunnlag for å hevde.

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Da vegkontoret og kommunen kan betraktes som likeverdige i denne fase av rv2-projektet, jf. kommunestyrevedtak versus innsigelsesretten, er det ikke noen av aktørene som entydig får gjennomslag for sine interesser. På den annen side kan

det på basis av en bred tilnærming til forhandlings- og tautrekkingsperspektivet forstås slik, at de har like mye makt og derfor oppnår lik innflytelse.

4.4.4 Kort svar på problemstillingen

Vegkontoret og kommunen synes på dette stadium i prosessen heller å delta i en interessekamp enn en prosess mot et felles mål. Med henvisning til ulike innfallsvinkler og formelle ståsteder har de forskjellige oppfatninger av hvilke hensyn som bør vektlegges i prosessen, samt av korridoralternativene. Dermed er det ikke sagt at de har varierte syn på rolle- og ansvarsfordelingen. Tvert om, vegkontoret og kommunen er enige om at de formelt sett varetar ulike roller og ansvar, men gir samtidig uttrykk for å være uenige om hva som skal vektes mest, det faglige eller lokaldemokratiske perspektivet. Dette bevirker at de uttrykker forskjellig fokus i oppfatning av problemer, løsningsalternativer og bruk av virkemidler.

4.5 Rv2-saken hos fylkesmannen og Miljøverndepartementet

Etter en dramatisk og noe uvanlig utvikling innenfor veiprosesser er rv2-saken sendt til mekling og siden til avgjørelse hos sentrale myndigheter. Vegkontoret og kommunen er på den måte "frakoplet" fra prosessen selv om det er dem som stadig er hovedaktørene i konflikten. Prosessen fortsetter å være preget av tautrekking og interessekamp.

4.5.1 Aktivering gjennom struktur og organisering

Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene? Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?

Hierarkisk perspektiv

Deltagelsen og organiseringen generelt betinges av og følger i praksis formelle retningslinjer for meklingsprosesser, der det i siste instans er øverste sentrale myndighet, Miljøverndepartementet, som avgjør. Det er de formelle bestemmelser i PBL som legger føringer på deltagelsesstrukturen.

Samtidig er det en viss hierarkisk kontroll over prosessdeltagelsen, når en betrakter det kommunale nivået. Ordføreren spesielt synes å gå foran og det gis ikke plass til opposisjonelle deltakere, uavhengig av om kritikken anses som reell

eller resultat av opposisjonspartiernes kreativitet, slik ordføreren formulerer det. Sør-Odal kommune legger vekt på betydningen av et enstemmig kommunestyrevedtak for utadtil å fremstå samlet, og dermed ha størst mulig sjanse for å influere den endelige avgjørelsen i Miljøverndepartementet. Innenfor et hierarkisk perspektiv kan det betraktes som et forsøk på å oppnå innflytelse via formell, hierarkisk struktur, der det er ledelsen som tar kontrollen med håndtering av saken og prosessen spesielt.

Begge aktørene når frem med sitt ønske om å sende rv2-saken til avgjørelse i Miljøverndepartementet ved å følge prosedyrene for mekling og ikke inngå kompromiss med motparten. Det betyr at de på denne måte utnytter den formelle organiseringen og de virkemidler som den åpner for til å påvirke forløpet og innholdet i beslutningsprosessen. Dette samsvarer med de forventningene som det hierarkiske perspektivet forespeiler.

4.5.2 Definerings og oppfatning i prosessen

Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

Vegkontoret og Sør-Odal kommune oppfatter seg selv og hverandre i denne siste fase av rv2-prosessen som representanter for ulike interesser og hensyn i samsvar med den formelle tildeling av roller, iht. horisontal spesialisering etter funksjonsprinsippet. Prosessen får karakter av å være konfliktfylt og er en kamp om å vinne mest mulig frem, noe som de to aktørene også gir uttrykk for i handling og ord. Det spesielle er at interessekampen foregår gjennom en tredjepart uten at hovedaktørene inngår i bilateral dialog.

Til tross for at begge innstiller seg på en hierarkisk avgjørelse i Miljøverndepartementet, så er det heller tautrekkingsperspektivet enn det hierarkiske perspektivet som preger aktørenes syn og atferd i prosessen. Dette skal forstås på bakgrunn av at de to aktørene ikke inngår i noen form for samarbeid eller dialog. Som tidligere omtalt er de begge innstilt på å følge de formelle retningslinjer for meklingsprosesser som vil bringe saken til øverste, sentrale myndighet. Dermed oppfattes prosessen frem mot endelig avgjørelse som en formalitet. Dette kan betraktes i lys av interessekonflikten og i bestrebelsene på

å influere det endelige korridorvalg i samsvar med hva forhandlings- og tautrekkingsperspektivet betoner i en plan- og beslutningsprosess.

Begge aktører forsøker å definere de viktigste problemer, løsningsalternativer og selve beslutningspremisset for den endelige avgjørelse. I og med at vegkontoret og kommunen kan oppfattes som likeverdige i prosessen, da ingen av dem formelt sett har det avgjørende ordet, så kjører de hvert sitt løp med hensyn til defineringsaspektet. På den måte fremstår det et kampaspekt i den formelle prosessen, der aktørene oppfatter hverandre som konkurrenter. Det overordnede målet, beslutning om rv2-utbygging, mistes tilsynelatende av syne i favør av aktørenes kamp om å vinne frem med sine interesser.

Problem- og løsningsfokus synes i første omgang i overensstemmelse med de interesser vegkontoret og kommunen mener å vareta, hhv. faglige og lokaldemokratiske. Kun i begrenset omfang er fokus rettet mot det konkrete valg av korridoralternativ, selv om de også i den henseende har ulikt syn. Jeg mener likevel det er relevant å stille spørsmål ved dette, og kanskje heller betrakte aktørenes primære fokus og spesielt kommunens fokus på prosessgrunnlaget som et dekke for deres egentlige interesse, nemlig å kjempe for avvikende korridorer for den nye rv2.

Det er ikke grunnlag for å hevde at vegkontoret og kommunen *ubevisst* forfølger og lar seg diktere av institusjonelt betingede forståelseshorisonter. Det er snarere tydelig at de bevisst velger ståsted og interesser i prosessen, slik det instrumentelle-rasjonelle perspektivet tilsier at de vil gjøre. På den annen side er det samsvar mellom selvpoppfatningene og det som tradisjonelt oppfattes som deres institusjonelle identiteter og verdier, men det må etter min mening forstås innenfor forhandlings- og tautrekkingsperspektivet, da identitetsoppfattelsen kan fremholdes å bli brukt bevisst som et virkemiddel i kampens hete.

4.5.3 Midler og gjennomslag

Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen? Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktsmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter, samt til å oppnå sine mål?

Instrumentelt-rasjonelt perspektiv

De konkrete virkemidler som vegkontoret og kommunen benytter i denne siste fasen må alle sies å være innenfor rammen av de formelle prosedyrene for

meklingsprosessen. Det være seg ordførerens brev til Vegdirektoratet, henvisning til PBLs krav om offentlig medvirkning, oppfordringen til å samle de politiske kreftene eller vegkontorets formelle påpekning av uoverensstemmelsen i kommunestyrevedtaket. Samtidig er det klart at de begge er sin virkemiddelbruk bevisst, og ikke overlater noe til tilfeldighetene.

Det kan fremholdes at kommunen bruker folkeavstemmingen som påskudd til å tilføre legitimitet til og få sin vilje gjennom i prosessen, jf. at ordføreren ikke betrakter kritikken fra innbyggerne som reell og dessuten ikke ønsker å svare på hvilket korridoralternativ kommunen ville forfekte, hvis resultatet av folkeavstemmingen var blitt annerledes (Myrvang 2003 [intervju]).

Forhandlings- og tautrekkingsperspektiv

På sammen måte som i KDP-fasen får verken kommunen eller vegkontoret entydig gjennomslag i prosessen. Det kan fremholdes at de begge vinner frem, jf. det felles målet å få sendt rv2-saken til avgjørelse i Miljøverndepartementet, da de begge standhaftig holder fast ved ikke å inngå i kompromisser. Innenfor kommunen kan en i noen utstrekning også snakke om at en sterk enkeltaktør, ordføreren, som i høy grad får gjennomslag for sine ideer og holdninger. Dette forholdet kan betraktes på bakgrunn av hva meklingsprosessen formelt legger opp til, samt aktørenes forsøk på å samle sine ressurser et sted, for utadtil å fremstå som samstemmig.

4.5.4 Kort svar på problemstillingen

Selv om verken vegkontoret eller kommunen kan ha kontroll over det endelige utfallet i rv2-prosessen, så forholder de seg instrumentelt og formelt til prosessen, der de fastholder sitt syn og ikke inngår kompromiss. Aktørene kjenner hverandres innfallsvinkel. Gjennom mer eller mindre direkte angrep "prikker" de til hverandre, samtidig som de på formell måte forsøker å tale sin sak overfor sentrale myndigheter. Vegkontoret og kommunen er uforenlige i oppfatning av problemer og løsningsalternativer, men de er enige om at sentral avgjørelse i rv2-saken er eneste måte å komme videre på.

4.6 Analytisk oversikt over plan- og beslutningsprosessen

Tabell 4-1 gir en oversikt over hvilke teoretiske perspektiver som analysen har trukket inn under hver av de fem delperioder i plan- og beslutningsprosessen.

Tabell 4-1 Delperioder, prosessaspekter og teoretiske perspektiver

	Meldingsfase	KU-fase	Planprogram-fase	KDP-fase	Meklingsfase
Aktivering gjennom struktur og organisering	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Hierarisk • Forhandlings- og tautrekking • Institusjonell omgivelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarisk • Forhandlings- og tautrekking • Institusjonell omgivelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Hierarisk • Kultur • Institusjonell omgivelse • Garbage can 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Hierarisk • Forhandlings- og tautrekking • Garbage can 	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarisk
Definering og oppfatning i prosessen	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarkisk • Institusjonell omgivelse • Garbage can 	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarisk • Forhandlings- og tautrekking • Institusjonell omgivelse • Kultur 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Kultur • Institusjonell omgivelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarisk • Forhandlings- og tautrekking • Kultur • Institusjonell omgivelse • Garbage can 	<ul style="list-style-type: none"> • Forhandlings- og tautrekking
Midler og gjennomslag	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarisk • Kultur 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Kultur • Institusjonell omgivelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Institusjonell omgivelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Forhandlings- og tautrekking 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt-rasjonelt • Forhandlings- og tautrekking

Av tabell 4-1 sees det at det *ikke* danner seg noe spesielt mønster hva angår gruppering av teoretiske perspektiver i forhold til aktiverings- og defineringsaspektet ved plan- og beslutningsprosessen.

Det instrumentelle-rasjonelle perspektivet og spesielt det hierarkiske elementet er knyttet til alle perioder, mens forhandlings- og tautrekking perspektivet særlig er relevant i de avgjørende faser i forbindelse med KU og KDP inklusive meklingsfasen. De institusjonelle perspektivene er aktuelle i forhold til kommunens relasjon til prosessen, der det spesielt er symbolikken og legitimiteten som er sentrale nøkkelbegreper, slik omgivelsesperspektivet betoner. Det kulturelle aspektet synliggjøres gjennom en formaliseringsprosess, men det kulturelle-institusjonelle innslaget bør ikke overvurderes, da aktørene kun sjeldent utviser *ubevisst og ukritisk* atferd.

Garbage can-perspektivet har kun i få tilfelle vært relevant å trekke inn i analysen. Dette kan betraktes på bakgrunn av relevansen av de instrumentelle-rasjonelle perspektivene, da disse på flere måter kan sies å være motsetninger til garbage can-perspektivet. I avslutningskapitlet vil det bli fremført argumenter for at garbage can-perspektivet kan betraktes som relevant fra en mer overordnet innfallsvinkel.

Selv om problemstillingens primære fokus *ikke* er på enkeltpersoner, har det gjennom analysen vist seg at det vil være vanskelig å forstå kommunen som prosessaktør uten å ta ordførerens sentrale rolle og status i betraktning.

Ordførerens engasjement i prosessen har vært en viktig pådrivningskraft og noe som også vegkontoret aktivt har måtte forholde seg til.

For videre diskusjon og sammenstilling av delperiodene vises det til avsnitt 5.5 i avslutningskapitlet.

5 Oppsummering og avsluttende merknader

5.1 Problemstilling

Opgavens undersøkelse av plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med ny rv2 gjennom Sør-Odal kommune har tatt utgangspunkt i en overordnet problemstilling. Den overordnede problemstilling fokuserer på vegkontoret og kommunen sin opplevelse av og holdning til rolle- og ansvarsfordelingen i prosessen. Videre har studien satt fokus på aktørenes syn på problemer, løsningsalternativer og muligheten for bruk av innflytelsesmidler i plan- og beslutningsprosessen.

Problemstillingen er blitt belyst ut fra aktiverings- og defineringsaspektet ved en plan- og beslutningsprosess i form av seks spørsmål. I analysen ble spørsmålene slått sammen to og to:

- Aktivering gjennom struktur og organisering.

Hvordan bestemmes deltagelsesstrukturene? Hvilke virkemidler i den reelle organiseringen av prosessen anses som gode og relevante innflytelsesmidler? Herunder hvordan mulighetene til å påvirke forløpet av og innholdet i planprosessen oppfattes?

- Definerings og oppfatning i prosessen.

Hvordan oppfatter aktørene plan- og beslutningsprosessen, seg selv og hverandre? Herunder samarbeidsrelasjoner og den faktiske strukturen. Hvem definerer hva som oppfattes som viktige problemer, løsningsalternativer og beslutningspremisser?

- Midler og gjennomslag.

Hvem synes å få gjennomslag i beslutningsprosessen? Utviser aktørene en klar oppfatning av hensiktsmessige midler til å løse problemstillinger og konflikter, samt til å oppnå sine mål?

Det siste punktet kan betraktes ut fra både et aktiverings- og defineringsaspekt, mens de to første viser til hhv. aktiverings- og defineringsaspektet.

5.2 Teoretiske perspektiver

For å belyse den empiriske plan- og beslutningsprosess i relasjon til problemstillingen har oppgaven tatt utgangspunkt i organisasjonsteoretiske perspektiver. Det er tale om fem ulike perspektiver som kan kategoriseres innenfor tre hovedperspektiver.

Det instrumentelle-rasjonelle perspektivet tar utgangspunkt i at den formelle normative, strukturen har stor betydning for beslutningsatferden og hvilke mål som etterstrebes av begrenset, rasjonelle aktører. Personene forutsettes å innta organisasjonsroller og handle på basis av formelle normer, prosedyrer og regelsett.

Under dette perspektivet kan en beslutningsprosess betraktes som en ren *hierarkisk prosess*, der beslutninger fattes på basis av kontroll, bevissthet om klare mål og analytiske vurderinger av ulike alternativer, eller prosessen kan oppfattes som preget av *forhandling og tautrekking*, der prosessresultatet betinges av maktforholdet mellom de involverte aktører.

Det institusjonelle perspektivet retter oppmerksomheten mot uformelle aspekter ved en prosess og betrakter dem som av grunnleggende betydning for den atferd og attityde aktørene utviser. Det institusjonelle aspektet består ifølge *kulturperspektivet* i, at det over tid skjer en verdiinfisering av den organisatoriske rammen, og at aktørenes atferd gjennom ubevisst internalisering og institusjonalisering styres av uformelle og kulturelt betingede normer, verdier og strukturer. Det institusjonelle kan også betraktes slik at den formelle beslutningsprosess oppfattes som resultat av drivkrefter i omgivelsene. Det betyr at *institusjonelle omgivelser* forutsettes å legge sterke føringer på involverte aktører ut fra den symbol- og legitimitetsverdi det har for aktørene. Prosessen forutsettes å gjenspeile normer og verdier i den omkringliggende kulturen på det formelle planet, mens den faktiske organisering og handling i utstrakt grad skjer etter resultat- og effektivitetsprinsipper.

Endelig kan en beslutningsprosess og dens utfald ut fra et garbage can-perspektiv oppfattes som resultat av tilfeldig sammenfall i tid med andre saker og hendelser, slik at prosessen preges av tilfeldighet og løst koplet strukturer, en *garbage can-prosess*.

De teoretiske perspektivene har vært ment å bidra til forståelse og belysning av plan- og beslutningsprosessen på et mer abstrakt plan ved å sette noen

teoretiske merkelapper på empirien. Det er gjort med bevisstheten om å unngå modellenes tyranni og dermed ikke tillegge empirien mer enn hva det faktisk er grunnlag for.

De teoretiske perspektiver oppfattes heller som komplementære enn som konkurrerende perspektiver. De har alle hatt noe å bidra med til forståelse av empirien, og det har hele tiden vært oppgavens oppfatning at problemstillingen ikke kan belyses bare ved en teoretisk tilnærming.

5.3 Kilder, data og metodikk

Som grunnlag for oppgavens empiriske og analytiske del har det vært anvendt en del sekundær litteratur i form av offentlige dokumenter og lovverker i forbindelse med veiplanlegging og veiprosesser generelt. Det var nødvendig for å bli fortrolig med emnet og oppnå økt forståelse av de sentrale momenter med og i veiprosesser. Samtidig synes det nødvendig for å kunne få mest mulig ut av de primære kilder og data til oppgaven. Disse har vært mer spesifikk rettet mot plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2 og inkluderer blant annet korrespondanse mellom aktørene i form av brev og møtoreferater, interne møtoreferater og høringsuttalelser.

Innholdsanalysen av både primære og sekundære kilder har i tillegg til de teoretiske perspektivene og det formelle regelverket dannet rammen for utarbeidelse av delvis åpne og strukturerte intervjuguider og spørreskjema, samt uformelle samtaler med de to hovedaktørene.

Det ble foretatt to formelle intervjuer i Sør-Odal kommune. Et med ordføreren og et med planrådgiveren som begge hadde karakter av uformelle samtaler og åpenhet. Intervjuene ble tatt opp på diktafon, noe som var med til å skape tillit, da det ble forutsatt at intervjuene ble skrevet ut og sendt til kommunen i ettertid. Det var to meget konstruktive intervjuer og det har vurdert ikke å være nødvendig med flere runder for å få et dekkende bilde av kommunens forhold til empirien.

Kontakten med vegkontoret ble formidlet gjennom en saksbehandler som har vært direkte involvert i den konkrete plan- og beslutningsprosess i flere år. Gjennom løpende telefonisk kontakt og et utvidet spørreskjema med temapunkter, er det innhentet data om vegkontorets forhold til sentrale momenter ved veiprosessen.

Oppgaven har hatt som hensikt kontinuerlig å sette de ulike kilder og data opp mot hverandre, for på den måte å vareta et helhetsperspektiv gjennom triangulering. Videre har oppgaven forsøkt å forstå kildene i forhold til deres performative, kausale, teleologiske og meddelende aspekter, samt på deres egne premisser.

Det siste momentet skal sees i sammenheng med den kvalitative tilnærming til casen, som har hatt til hensikt å oppnå forståelse "innenfra" og i nærhet til aktørene på basis av fokus på sammenhenger, strukturer og kontekstuelle forhold. Det er den subjektive oppfatning og holdning som har vært det sentrale i forhold til problemstillingen.

Oppgaven utviser både beskrivende og analytiske/fortolkende elementer. Det er tale om en eksplorativ undersøkelse av en kompleks prosess som bakteppe for en forstående undersøkelse. Vekten er lagt på tolkning, symbolikk, meningshorisont og subjektive betraktninger ut fra et holistisk perspektiv. Det er i en analytisk og holistisk sammenheng relevansen til de teoretiske perspektivene skal sees.

5.4 Casestudiens empiri

Oppgavens empiridel har beskrevet tre overordnede momenter ved plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2.

Første del har i korte trekk beskrevet de to aktørene, Sør-Odal kommune og vegkontoret i Hedmark, som oppgaven fokuserer på. Sør-Odal kommune er en liten kommune sentralt plassert på Østlandet, og politisk preget av stabilitet og en sterk ordfører som har vært på posten i mer enn 28 år.

Vegkontoret er en underliggende etat til Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet, under det som samlet ble kalt Statens vegvesen. Det fylkesbaserte vegkontoret varetok ansvaret for strategisk planlegging og ressursdisponering. Vegkontoret har opptrådt som tiltakshaver i rv2-saken.

Annet avsnitt i empirikapitlet har i korte trekk beskrevet den formelle rammen for prosessen, slik det fremgår av vegloven og Plan- og bygningsloven (PBL). Videre er hensikten med å omlegge veiprosesser til bare å følge bestemmelsene i PBL, samt de nye Konsekvensutredningsbestemmelser (KU-bestemmelser) blitt beskrevet. En av hovedmålsetningene med omlegging til PBL var blant annet mer lokalpolitisk forankring og styring i plan- og beslutningsprosessene.

Den formelle prosessen er delt opp i etapper markert ved ulike formelle dokumenter og milepæler: Veiutredning med melding, konsekvensutredning, kommunedelplan og reguleringsplan. På basis av veiutredning med melding avgjorde Vegdirektoratet i samråd med Miljøverndepartementet at en konsekvensutredning var nødvendig før kommunedelprosessen ble igangsatt. Alle dokumenter legges ut til offentlig høring. Kommunen har den endelige vedtaksmyndighet i forbindelse med valg av korridoralternativ, men vegkontoret kan legge inn innsigelse slik at kommunedelplanen (KDP) sendes til mekling hos fylkesmannen og evt. til avgjørelse i Miljøverndepartementet.

Den empiriske beskrivelse av selve plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med rv2 med fokus på de to hovedaktørene har tatt utgangspunkt i fem delperioder samt en kort introduksjon til oppstarten til prosessen. Oppgavens tidsramme er satt til etter veiutredning med melding ble satt frem våren 1992 og frem tom. KDP lå til avgjørelse i Miljøverndepartementet våren 2003.

Casestudien omfatter dermed delperiodene:

- Våren 1992 – desember 1994: Meldingsfase
- 1995 – januar 2000: KU-fase
- Februar 2000 – februar 2001: Planprogramfase
- Mars 2001 - november 2002: KDP-fase
- Desember 2002 –våren 2003: Meklingsfase

Hensikten med den empiriske beskrivelse har vært å dekke de momenter ved plan- og beslutningsprosessen som oppgaven har hatt som mål å besvare med utgangspunkt i problemstillingen. Samtidig har målet vært å tilrettelegge empirien, slik at den står i forhold til de teoretiske perspektivene på en måte som ikke virker styrende, men heller retningsgivende.

5.5 Analyse og fortolkning

Analysen og oversikten i tabell 4-1 viser at rv2-plan- og beslutningsprosess og aktørenes oppfatning av prosessen, hverandre og virkemiddelbruken endrer karakter ettersom prosessen skrider frem.

I den innledende, samt i de avgjørende faser, hvor den endelige beslutningen nærmer seg, er det fruktbart å betrakte prosessen og aktørenes oppfatning og

handling ut fra et instrumentelt-rasjonelt perspektiv. Kontroll, bevisst virkemiddelbruk, formell organisering og til dels tautrekking, samt interessekamp er viktige nøkkelord i den sammenheng.

I de midtre faser i prosessen, som i hovedsak angår tilrettelegging av videre prosess, åpnes det opp for institusjonelle innslag og et slik perspektiv kan være et godt supplement til det instrumentelle-rasjonelle for å oppnå forståelse av disse prosesser. Spesielt i forhold til kommunen kan det institusjonelle omgivelsesperspektivet gi mening å bruke, da det tydeliggjør at kommunen utvikler et tosidig syn på rv2-saken. Motivet for kommunens dekoplete forhold til prosessen, problem- og løsningsalternativer kan betraktes på basis av det institusjonelle omgivelsesperspektiv. Legitimitet og tillit på et plan settes opp mot faktiske resultater og effektivitet på et annet plan og ønskes oppnådd samtidig. En mer praktisk orientert forklaring på at kommunen gjennom KU-fasen utvikler et todelt perspektiv og i ord legger mer vekt på demokratiske verdier enn faglige vurderinger, er at kommunen ikke lenger bare oppfatter seg som en av flere parter i rv2-saken, men heller som den sentrale berørte parten. Kommunens oppmerksomhet rettes mot legitimiteten til og konsekvensene av rv2-prosjektet for kommunen og ikke alle kommuner i regionen.

Vegkontoret er på sin side mer formelt, faglig innstilt, men lar seg i visse situasjoner også påvirke av omgivelsenes forventninger til en vei prosess. Når det er "ufarlig" å la eksterne aktører komme til orde, så er de to hovedaktørene villige til å slippe eksterne aktører til, men når avgjørende faser nærmer seg, forsøker kommunen og vegkontoret å oppnå økt kontroll i og med prosessen.

Aktørenes kulturelle og institusjonelle ståsted og bakgrunn *har* lagt føringer på hvordan de har agert og fremstått i rv2-saken, men det er i hovedsak den formelle strukturen og organiseringen i prosessen som har vært bestemmende for deres reelle opptreden og innfallsvinkel til prosessen. Det kan hevdes at den formelle organiseringen og rollefordelingen i henhold til bestemmelsene i PBL bygger opp om de to aktørenes kulturelle identitet. På den måte formaliseres de hensyn og verdier som begge aktørene synes å vareta ut fra et kulturelt-institusjonelt perspektiv, samt ut fra de forventninger som omgivelsene har til dem som institusjoner.

Det kan dermed sies at konflikten mellom Sør-Odal kommune og vegkontoret både betinges av den formelle rollefordeling i plan- og beslutningsprosessen, bestemmelsene i PBL, samt av to ulike kulturelt, baserte institusjoner, som synes å vareta forskjellige hensyn, verdier og perspektiver, jf. lokalpolitisk versus faglig forankring. På den annen side kan konflikten rundt prosesstiltærning og hvilke premisser som det skal legges til grunn for beslutningen, også betraktes som et dekke for den egentlige konflikten, valg av korridor for den nye rv2. I sistnevnte tilfelle vil kommunens vekt på kulturelle-institusjonelle aspekter overordnet sett kunne forstås innenfor et forhandlings- og tautrekkingsperspektiv. Betoningen av demokratiske verdier og normer kan betraktes som et bevisst, brukt virkemiddel for å fremme egne interesser overfor veimyndighetene.

Er utgangspunktet førstnevnte tolkning av konflikten, så er det relevant å hefte seg ved fylkesmannens høringsuttalelser til konsekvensutredningen og planprogram for kommunedelplan (Statens vegvesen Hedmark, 1997 og 2002), der han fastslår at resultatet av rv2-prosessen i siste ende vil bero på hvilke verdier en legger til grunn. Veiplan- og beslutningsprosessen bør derfor ikke bare oppfattes som et konkret arbeid der veibygging er et entydig mål. Prosessen kompliseres av at mange hensyn på ulike nivåer forutsettes å bli imøtekommet på både formelt og uformelt grunnlag. En veiplan- og beslutningsprosess bør dermed også betraktes i et samfunns- og verdiperspektiv i tillegg til et rent organisasjonsteoretisk perspektiv. PBL legger delvis opp til dette, men gir kun i liten grad konkrete anvisninger på hvordan de mange hensynene og interesser bør samordnes og varetas.

Den frustrasjon som spesielt Sør-Odal kommune gir uttrykk for i forbindelse med prosessen og spenningen mellom det faglige og lokalpolitiske, har blitt forsterket med bestemmelsene i PBL. Et av målene med overgangen til PBL-bestemmelsene var mer lokalpolitisk forankring og styring i veiplanlegging. Kommunen tillegges mer medvirkning og overtar vedtaksmyndigheten fra fagetaten, men samtidig opprettholdes vegvesenets mulighet til å overprøve kommunestyrevedtakene i forbindelse med godkjenning av KU og til dels med innsigelsesretten i forbindelse med kommunedelplanen. De formelle retningslinjer skaper på den måte en utfordring i veiplanleggingsprosesser, spesielt når den

faglige og lokalpolitiske innfallsvinkel ikke er sammenfallende, slik tilfellet har vært i rv2-saken.

Etter kommunens oppfatning skaper det ikke bare potensiell konflikt i prosessen, men også internt i kommunen og blant innbyggerne. Da målet for Sør-Odal i utgangspunktet er selve beslutningen om og fastsettelse av veikorridor, har kommunen underveis fått den oppfatning at stamveisprosesser heller bør være et statlig anleggende, slik at Statens vegvesen selv står for veiplanleggingen. På den måte ville det være mulig å planlegge og gjennomføre et veiprojekt *uten* at lokalpolitisk forankring kompliserer prosessen unødig. På den annen side mener kommunen, at når det gjennom PBL legges opp til å involvere berørte parter og lokalpolitikken i prosessen, så bør det også gjøres på en ordentlig måte – som tar konsekvensen av de beslutninger som gjøres underveis. Spørsmålet blir da hvilken tolkning av PBL som legges til grunn.

Garbage can-perspektivet kan være vanskelig å kople til de enkelte momenter i delperiodene. Men hvis prosessen betraktes i sin helhet og fra en mer overordnet synsvinkel, er perspektivet relevant med hensyn til å gi forståelse av prosessen, samt aktørenes handling og atferd. Det synes at vegkontorets og kommunens overordnet forhold til sitt engasjement i prosessen kan tilbakeføres til en vurdering av sakens viktighet og muligheten til å influere. For vegkontoret er rv2-prosjektet generelt og forholdet til Sør-Odal kommune spesielt en av flere prosesser som de må forholde seg aktivt til. For kommunen sitt vedkommende fremstår rv2-saken som en uforbeholden viktig sak og kanskje den viktigste for kommunen, jf. vurderingen av de konsekvenser ny rv2 vil medføre. Samtidig ser kommunen en mulighet til å påvirke gjennom PBLs vekt på lokalpolitisk forankring.

Kommunens bruk av virkemidler kan også forstås på basis av garbage can-perspektivet. Det fremgår av empirien at kommunens oppfatning av problemer og aktuelle deltakere (strømmene) endres kontinuerlig i prosessen, noe som påvirker og forandrer kommunens holdning til hensiktsmessige virkemidler underveis i prosessen.

Det at veiplan- og beslutningsprosesser innebærer samarbeid mellom politiske og faglige etater gjennom hva som kan kalles prosjektorganisering med flere kollegiale nettverksgrupper, *kan* ha positive virkninger i form av bedre og mer integrert plan- og beslutningsprosess. Det vil på sikt kunne gjøre implementeringen

enklere å gjennomføre, slik som Lien og Fremstad (1989) finner i sine empiriske studier. Lien og Fremstad fremholder at når berørte parter gis formelle deltagelsesrettigheter gjennom prosjektorganisering øker sjansene for hel gjennomføring. Til det kan det tillegges at et vellykket resultat på basis av prosjektorganisering forutsetter (til dels) sammenfall i prosessperspektiv og oppfatning av problemer og løsningsalternativer. Det er ikke tilfellet i rv2-saken.

Med hensyn til plan- og beslutningsprosessen i forbindelse med ny rv2 medfører prosjektorganiseringen at det på formelt grunnlag er mange motstridende interesser som forutsettes og krever å bli hørt. De mange hensyn og innfallsvinkler kompliserer prosessen i den grad at det overordnede mål, utbygging av rv2, lett mistes av syne, samtidig som det oppstår strid mellom og internt hos de berørte parter. Derfor er det ikke tilstrekkelig at PBL legger vekt på samarbeid i prosessorganiseringen. PBL presiserer ikke i tilstrekkelig grad viktigheten av at aktørene også samarbeider i forståelsen og tolkningen av bestemmelsene i PBL. Aktørene bør på formelt grunnlag tydeliggjøre sin forståelse av prosessen, slik at konflikter med utgangspunkt i prosessforståelse ikke oppstår eller kan brukes som unnskyldning for faglig uenighet. På den måte vil veiprosesser også kunne integrere mer samfunns- og verdi relaterte forhold, slik som rv2-prosessen viser relevansen av.

6 Etterskrift – her går veien

Miljøverndepartementet bestemte i sin avgjørelse av 6. oktober 2003 hvor rv2 gjennom Sør-Odal kommune skal bygges (Miljøverndepartementet, 15/10-2003). Departementet gikk inn for nordre korridoralternativ, og dermed ble vegvesenet sin innsigelse tatt til følge og kommunens vedtak overkjørt av den sentrale myndigheten. Begrunnelsen for avgjørelsen var i tråd med vegkontorets argumentasjon for alternativ Nord og mot alternativ Sør.

Det gjenstår så å se hvordan Sør-Odal kommune og ordføreren reagerer og hvilke midler de vil bruke i kampen for et sørlig alternativ. Skal man tro ordføreren er det siste ord er ennå ikke sagt i rv2-saken.

7 Vedlegg

7.1 Vedlegg 1. Intervjuguide

Oppstarten til rv2-prosjektet.

- Kan du fortelle litt om starten til det hele.
 - Hvem var initiativtaker/ideskaper?
 - Hvem var med/leder i prosjektgruppen (1989)? Hvordan ble deltagelsen bestemt?
 - Hvem tok initiativ til åpent-hus møtene, hensikten?
 - Kommunens rolle i den innledende fase? Var du personlig engasjert?
 - Synet på og forholdet til Statens vegvesen Hedmark
 - Hva oppfattet du som det største problem i denne fase – samarbeid, organisering, kontakt med høyere nivå
 - Det ble avholdt et ideseminar, hvem tok initiativ og hvem deltok? – hensikten og motivet.
- Var det enighet om å utrede en melding – beste måte at komme frem med rv2-planene?
 - Var den innledende fase preget av enighet og samarbeid, tilfeldighet og uklarhet?
 - Fikk kommunen innvirkning på meldingen og dens innhold?

Fra melding til fastsettelse av konsekvensutredningsprogram.

- Meldingen.
 - Gjorde kommunen noe aktivt i høringsperioden i forhold til innbyggerne?
 - Kommunen gikk inn for full KU, hvorfor? – i motsetning til vegkontoret.
 - Var kommunen innstilt på en lang prosess, noe som Vegdirektoratet gjorde oppmerksom på at en KU-prosess er?
 - Kommunen gikk inn for utredning av et alternativ langs eksisterende vei i sin høringsuttalelse – fikk gjennomslag for dette i KU-program.
 - Kommunens behandling av meldingen var ca 11/2 måned forsinket i forhold til vegkontorets anbefalte frist, noen hensikt/årsak?
 - Synet på boompengefinansiering, nødvendighet? Ble nødvendigheten av boompengefinansieringen oppfattet som en trussel/pressmiddel?

- Etter kommunal behandling av meldingen med veiutredning (23/11-1992).
 - hvordan forholdt kommunen seg til rv2-prosjektet og vegkontoret i venteperioden til vegdirektoratet la frem KU-program desember 1994?
 - Lot kommunen tiden gå?
 - Forberedte seg til videre behandling? Kontakt med andre aktører?
 - Forberedte det interne kommunalt arbeide?
 - Ytre aktiviteter ift borgerne?
 - Hvordan var ventetiden – lang/kort ?

Fra oppstart av KU-arbeidet til endelig godkjenning av KU

- Ny/gammel veiplanleggingsmodell
 - Har det medført forvirring i organiseringen, hva kommunen skulle forholde seg til? Er kommunen blitt berørt av omleggingen?
 - Ble KU-prosessen organisert som forventet? Var den tross Vegdirektoratets krav om ny modell fortsatt preget av gamle veiplanleggingstradisjoner?
 - Har overgangen medført at prosessen preges av tilfeldighet, eller ble de formelle regler fulgt?
- Grupper i KU-prosessen.
 - Leder av samarbeids- og referansegruppe i hele periode?
 - Hvordan fungerte den?
 - Hvor ofte var det møte? Hvem innkalte?
 - Fikk den innflytelse? Godt integrert i prosessen?
 - Var det interne samarbeid bra mellom vegkontoret, kommunen, fylkesmannen og ST-representant (Navn??)
 - Har gruppens og kommunens synspunkter vært sammenfallende?
- Myrvang har hatt mange sentrale roller/lederverv i KU-prosessen. (leder av Samarbeids- og referansegruppen, leder av Glåmdalsregionen, ordfører i Sør-Odal...mer??).
 - Uttrykk for personlig engasjement?
 - Hvor viktig var rv2 som politisk sak?
- Møte med vegdirektøren i Vegdirektoratet 21/8-1996.

- Innkalt til møte med alle for å samle alle gode krefter og koordinere budskapet.
- Selve møtet. Hvordan gikk det? Hvem presenterte opplegget? Var det et fellesskap og enighet om hva som skulle fremmes?
- Møte med Stortingsbenken for Hedmark.
 - Hva var formålet – var det mht. NVVP 1998-2007
 - Hvordan kom møtet i stand – interne politiske kontakter?
 - Oppnådd støtte?
- KU på offentlig høring sommer 1997.
 - Kommunen avholder åpne møter.
 - Hvem deltok? Invitert?
 - Var vegkontoret aktiv på møtene?
 - Hva var stemningen på møtene? Godt oppmøte?
 - Kommentarer til Fylkesmannen sin kritikk av at det ikke er avholdt møter i KU-prosessen, jf. høringsuttalelsen...ordføreren fremholdt i formannskapet at saken var bredt demokratisk belyst 3/6-1997.
- Kommunestyret mener at utredningsplikten er oppfylt, og at alt. G er uaktuelt – viktig å påskynde kommunedelplanarbeidet og borgermedvirkning
 - Følte ordføreren et tidspress? – et virkemiddel som brukes ofte i prosessen.
 - Hvordan oppleves det at Vegdirektoratet krever at alt G utredes? (Ordføreren sender et brev ang langsommelighet i prosessen).
- Ble kommunedelplanen utarbeidet parallelt med KU i Sør-Odal kommune?
- Hvor mye følte ordføreren et reelt tidspress? Gir uttrykk for at forsinkelser er til ulempe for regionen og hele rv2-saken.
- Har KU-prosessen fulgt de formelle retningslinjer? Hvor mye bevegelsesfrihet hadde kommunen? Ble den brukt? Ble deltagelsen bestemt av retningslinjene eller preg av tradisjon og tilfeldighet?
- La kommunen ned mange ressurser i KU-prosessen?
- Oppnådde kommunen det den ville i KU-prosessen?
- Kunne prosessen ha vært organisert bedre? Har kommunen vært sentral i prosessen ift. vegkontoret eller var det tale om likeverdig samarbeid?

- Hvordan var forholdet til vegkontoret? Overmyndighet, godt eller arbeidet de meget atskilt?
- Var det enighet om hva som var de sentrale problemer organisatorisk så vel som veimessig?

Fra oppstart av kommunedelplanarbeidet til vedtatt kommunedelplan.

● I et møte med vegkontoret legges det organiseringsmessige grunnlaget for KDP-prosessen ang rolle- og ansvarsfordeling.

- Var det tale om enighet, eller var kortene lagt på forhånd jf. loven?
- Fikk dette reelle konsekvenser for KDP-prosessen? Ble planlagt organisering fulgt opp?

● Det at det er vegkontoret som står for planarbeidet, har det medført at kommunen har følt seg utenfor, eller har det ikke hatt noen betydning for kommunens innflytelse?

● Etablering av Samordningsgruppe og Informasjonsgruppe i KDP-fasen.

- Hvem var medlemmer, leder?
- Hvilken rolle hadde disse?
- Fungerte de etter hensikten?
- Hva var motivet bak dem? Ble de opprettet pga. ønsket om samarbeid/informasjon eller som resultat av krav fra formelle retningslinjer?

● Hvilken rolle spilte "planforum" i KDL-prosessen?

● Det ble etter hvert dannet mange grupper med hver sine oppgaver i KDL-prosessen.

- Var KDL-prosessen oversiktlig eller var det tale om kompleks organisering der meget tid ble brukt på møter og snakk uten reell handling?

● Vegkontoret inviterte til et ideseminar sommeren 2000.

- Var det konstruktivt, motiverende for videre prosess? Konsekvenser?

● Ifm. høringen av planprogrammet avholdt ordføreren og vegkontoret grendevise info-møter:

- På hvilket initiativ?
- Var samarbeidet med Vegkontoret konstruktivt?

- Hvilken rolle hadde ordføreren hhv. vegkontoret på møtene?
- Godt oppmøte? God tone?
- Kommunestyret vedtar planprogrammet og utredning av G/E5. Samt utredning av løsninger som tar hensyn til tettstedene og helst går utenom (Skogslinjen).
 - Hvorfor, mente de tidligere at alt G var uaktuell?
 - Er det press fra befolkningen?
 - Var kommunen klar over at mulige alternativer ikke vil ligge innenfor godkjent KU? Og dermed inkonsistent i forhold til vedtaket.
- Hvordan er stemningen mellom vegkontoret og kommunen etter at planprogrammet er vedtatt. Er det merkbart at det er nå den avgjørende prosess med valg av veitrasè starter?
- Skogslinjen utredes på grovt nivå etter lokalt press fra "Komiteen for god rv2-løsning" og til tross fra Vegdirektoratets anmerkning om ikke å medta G i KDP i KU-sluttdokumentet.
 - Ordføreren skriver til Vegdirektoratet om en avklaring av skogslinjen, ønsker ikke å havne i en situasjon der Vegdirektoratet gikk imot vegkontoret sin innstilling ifm KU.
 - Er ordføreren lei venting og stadig mer utredning, maktesløs?
- Kommunedelplanen april 2002.

Vegkontoret anbefaler Nord – og hvis kommunen velger Sør så må de forvente ytterligere utredning og utsetting av rv2 i mange år.

 - Oppfattes dette som en trussel? Hvorfor ble den ikke tatt til følge når tid åpenbart er en viktig faktor?
 - Har kommunen hatt reell innflytelse på kommunedelplanen?
- Høring av KDP.
 - Info-senter i kjøpesenteret på Skarnes, der vegkontoret deltok en dag.
 - Hensikten, var folket interesserte?
 - Hvem representerte kommunen?
 - Hvor ofte var det åpent?
- Høringsuttalelsen til KDP.
 - en slags korrespondanse mellom vegkontoret, TSK/FAU ved Korsmo skole og kommunen.

- Er ikke dette meget uvanlig? Kommunen og vegkontoret har lagt inn høringsuttalelse til egen KDP.
 - Motivet til å inngå i dialog med TSK/FAU under høringsperioden?
- Hvordan oppfattet kommunen møtet 29/4-2002 og senere korrespondanse?
 - Reaksjon på feilaktig referat og mange henvendelser?
 - Vegkontoret som motpart eller samarbeidsparter?
 - Stort press? Eller oppfatter ordføreren at angrepet fra TSK/FAU kun er rettet mod vegkontoret, er kommunen uten ansvar?
- Vegkontorets sin anbefaling.
 - Midt/Nord og innsigelse mot alternativ Sør!. Reaksjon? Overrasket?
- Rådgivende folkeavstemming.
 - Når oppstår denne ideen? (april 2002) – På hvilket initiativ?
 - Et uvanlig virkemiddel i en veiplanleggingsprosess, hva var motivet bak?
 - *Rådgivende*, var det tenkt slik eller som avgjørende for senere kommunestyrevedtak?
 - Har kommunen i forkant av folkeavstemmingen noen form for informasjonskampanje og valgkamp mellom alternativene?
 - Gir ordføreren offentlig til kjenne sin personlige holdning?
 - Hvor entydig oppfatter kommunen resultatet av folkeavstemmingen?
- Kommunestyrets endelige valg av veitrasè.
 - Hvor stor betydning har den 12 år lange prosessen og de mange utredninger hatt på det endelige valg av veikorridor?
 - Hva tilsir at folkeavstemmingen skal tillegges stor betydning? Hva hvis resultatet var blitt et annet?
 - Oppfattes valget av veitrasè som et politisk valg fremfor et faglig valg?
 - Hadde innsigelsen fra vegkontoret reelt ikke noen betydning for vedtaket?
 - Det demokratiske prinsipp?
 - Faglighet versus politikk.
- Vegkontorets kommentar til Kommunestyrevedtaket.

- Reaksjon på at vegkontoret mener at vedtaket omfatter mer enn hva det har vært til offentlig ettersyn, jf. hva som det forutsettes vegkontoret som tiltakshaver skal gjøre.
- Var kommunestyret bevisst om dette?
- Har kommunen fått den innflytelse på KDP-prosessen som den synes den har krav på?
- Har kommunen bevisst forsøkt å påvirke prosessorganiseringen for å fremme egne interesser?
- Hva har samarbeidsrelasjonene i de ulike grupper hatt av betydning?
- Har deltagelsesmønstrene og organiseringen fulgt de formelle retningslinjer eller har det vært plass for egeninnsats?
- Har det mellom deltakerne vært enighet om organiseringen?

Rv2-saken hos fylkesmann og Miljøverndepartementet.

- Når ble kommunen klar over at rv2-saken kunne havne i mekling og senere i Miljøverndepartementet for avgjørelse?
 - Var det uventet?
 - Ikke nevnt i offentlige dokumenter om planlagt prosess for rv2.
- Meklingsmøte.
 - Forventet kommunen noen løsning på dette møte – var kommunen innstilt på å gi seg, evt. inngå i et kompromiss?
 - Hvordan er synet på vegkontoret etter innsigelsen?
 - Oppfattes konflikten som politisk eller faglig betinget?
- Kommunens forhold til eksterne aktører.
 - Hva med kritikken fra Disenå Grendeutvalg?
 - Fylkesmannens anbefaling og vurdering?
- Ventetiden, rv2-saken ligger i Miljøverndepartementet.
 - Hva har kommunen gjort for å påvirke den endelige avgjørelse?
 - Hvordan har forholdet til vegkontoret vært?
 - Synet på vegkontoret, en konkurrent?
 - Noen form for dialog?

7.2

Vedlegg 2. Spørreskjema med temapunkter

Oppstarten til rv2-prosjektet.

- Kan du fortelle litt om starten til det hele.
 - Når gikk vegvesenet inn i prosessen rundt rv2 og på hvilken måte?
 - Hvilken rolle spilte Hedmark vegkontor i utarbeidelsen av veiutredning og melding i tiden frem mot 1992, da de ble lagt frem? .Var vegkontoret representert i prosjektgruppen?
 - Var vegvesenet involvert i de åpent-hus møtene som Sør-Odal avholdt i denne forbindelse?
 - Det ble avholdt et ideseminar, vet du på hvilket initiativ og hvem som deltok? .Hensikten og motivet?
- Var det enighet om å utrede en melding – beste måte å komme frem med rv2-planene?
 - Var denne innledende fase preget av enighet og samarbeid eller tilfeldighet og uklarhet ift. hvilke mål som ble satt og hvordan arbeidet ble organisert ?
 - Hadde vegvesenet som fagmyndighet stor innvirkning på meldingen og dens innhold? Hadde de involverte kommunene mye å si?

Fra melding til fastsettelse av konsekvesutredningsprogram.

- Meldingen.
 - Vegkontoret gikk ikke inn for full KU, men derimot for at de videre konsekvensvurderingene skulle inngå som en integrert del i Kommunedelplanene (KDP), hvorfor?
 - Unngå en lang KU-prosess?
 - Unngå eventuelle konflikter?
 - Mente vegvesenet at veiutredningen var tilstrekkelig faglig grunnlag for KDP?
 - Gikk vegvesenet ut fra at det var den gamle veiloven (gammel modell for veiplanlegging) som skulle danne grunnlag for planleggings- og beslutningsprosessen for rv2?
 - Var vegvesenet innstilt på en lang prosess, noe som Vegdirektoratet gjorde oppmerksom på at en KU-prosess er?

- Et fakta-spørsmål: ut fra de dokumentene jeg har hatt tilgang til, oppfatter jeg det som om at det er Kongsvinger som ikke går inn for selvstendig KU, jf. høringsuttalelsen. Men i brevet fra Vegdirektoratet 1/12-1994 skriver Vegdirektoratet at det er Nes kommune som er av denne oppfattelse. Hva er riktig?

Det at vegkontoret i sin innstilling gjør oppmerksom på at boompengefinansiering er nødvendig, skal det oppfattes som en objektiv opplysning eller som et press på kommunene?

- Etter kommunal behandling av meldingen med veiutredning (23/11-1992).

- Hvordan forholdt vegkontoret seg til rv2-prosjektet i venteperioden til vegdirektoratet la frem KU-program desember 1994?
 - o Stoppet rv2-prosessen opp inntil Vegdirektoratets fastsettelse av KU-program des. 1994?
 - o Forberedte seg til videre behandling? Kontakt med andre aktører?
- Hvordan var ventetiden – lang?

- Vegdirektoratets svar og fastsettelse av KU-program.

- Var beslutningen fra Vegdirektoratet om full KU overraskende? –Evt. hvorfor, hvorfor ikke.

Fra oppstart av KU-arbeidet til endelig godkjenning av KU.

- Vegdirektoratet bestemte at rv2-prosessen skulle følge bestemmelsene i plan- og bygningsloven, dvs. den nye modellen for veiplanlegging.

- Når ble vegkontoret klar over at det var plan- og bygningslovens bestemmelser som skulle danne grunnlag for rv2-prosessen?
- Har dette medført forvirring i organiseringen, hva vegkontoret skulle forholde seg til? Hva var den største endring i forhold til gammel modell etter din oppfattelse?
- Hvordan oppleves det prosessen plutselig endrer karakter og vegkontoret faktisk mister noe av sin "makt"?
- Ble KU-prosessen organisert som forventet? Var den tross Vegdirektoratets krav om ny modell fortsatt preget av gamle veiplanleggingstradisjoner?

- Har overgangen medført at prosessen preges av tilfeldighet, eller ble de formelle retningslinjer fulgt?
- Det ble etter hvert etablert mange grupper i KU-prosessen
 - Samarbeids- og referansegruppe.
 - Hvordan fungerte den?
 - Hvor ofte var det møte? Hvem innkalte? (Myrvang var leder)
 - Fikk den innflytelse? Godt integrert i prosessen?
 - Var det interne samarbeid bra mellom vegkontoret, kommunene, fylkesmannen og ST-representant (Navn??)
 - Har gruppens og vegkontorets synspunkter vært sammenfallende?
- Ordfører Myrvang har hatt mange sentrale roller/lederverv i KU-prosessen. (leder av Samarbeids- og referansegruppen, leder av Glåmdalsregionen, ordfører i Sør-Odal
 - Oppfatter vegkontoret det som uttrykk for personlig engasjement og et tegn på rv2 som en viktig politisk sak i kommunen?
 - Trer ordføreren frem som en spesiell sentral person i prosessen i forhold til andre politiske aktører i KU-prosessen?
- Møte med vegdirektøren i Vegdirektoratet 21/8-1996.
 - Ordfører Myrvang innkalte til møte med alle beslutningstakere inkl. vegkontoret for å samle alle gode krefter og koordinere budskapet.
 - Selve møtet. Hvordan gikk det? Hvem presenterte opplegget? Var det et fellesskap og enighet om hva som skulle fremmes?
- KU på offentlig høring sommer 1997.
 - Kommunen avholder åpne møter.
 - Var vegkontoret aktiv på møtene?
- Kommunestyret mener at utredningsplikten er oppfylt og at alt. G er uaktuell.
 - Hvordan oppfatter vegkontoret vedtaket som jo i hovedsak er i samsvar med vegkontorets innstilling dog med mer vekt på å påskynde KDP-arbeidet og borgermedvirkning ?
- Striden rundt alternativ G.
 - Hvordan oppfatter du den situasjon at Vegdirektoratet på bakgrunn av høringsuttalelsene krever at alternativ G skal utredes på flere tema tross

vegkontoret sin innstilling og kommunenes vedtak om alt. G er lite aktuelt?

- Hvor mye følte vegkontoret et reelt tidspress i KU-prosessen? Hvordan forholder vegkontoret seg til ordførerens brev om at langsommeligheten i prosessen er et problem for kommunens utvikling?
- Er det bevisst fra vegkontoret sin side å bruke ordet "godkjenne" i stedet for "sluttbehandle" KDP i brevet til kommunene der vegkontoret oversender Vegdirektoratets sluttdokument ifm. KU? (Vegdirektoratet bruker "sluttbehandle").
- Har KU-prosessen fulgt de formelle retningslinjer? Hvor mye bevegelsesfrihet hadde vegkontoret? Ble den brukt? Ble deltagelsen bestemt av retningslinjene eller preg av tradisjon (gammel modell) og tilfeldighet?
- La vegkontoret ned mange ressurser i KU-prosessen?
- Oppnådde vegkontoret det den ville i KU-prosessen og på selve KU.
- Kunne prosessen ha vært organisert bedre? Har vegkontoret vært sentral i prosessen ift. kommunen eller var det tale om likeverdig samarbeid?
- Hvordan var forholdet til kommunen? Preget av samarbeid eller atskilt arbeid?
- Var det enighet om hva som var de sentrale problemer organisatorisk så vel som veimessig?

Fra oppstart av kommunedelplanarbeidet til vedtatt kommunedelplan.

•I et møte med Sør-Odal kommune legges det organiseringsmessige grunnlaget for KDP-prosessen ang. rolle- og ansvarsfordeling.

- Var det tale om enighet , eller var kortene lagt på forhånd, jf. loven?
- Fikk dette reelle konsekvenser for KDP-prosessen? Ble planlagt organisering fulgt opp?

•Det at det er vegkontoret som står for planarbeidet, har det hatt noen konsekvenser for kommunen eller opplever vegkontoret at det er blitt tatt hensyn til kommunen i planarbeidet?

•Etablering av Samordningsgruppe i KDP-fasen.

- Hvilken rolle hadde den?
- Fungerte den etter hensikten?

- Hva var motivet bak den? Ble den opprettet pga. ønsket om samarbeid/informasjon eller som resultat av krav fra formelle retningslinjer?

●Hvilken rolle spilte "planforum" i KDP-prosessen?

●Det ble etter hvert dannet mange grupper med hver sine oppgaver i KDP-prosessen.

- Var KDP-prosessen oversiktlig eller var det tale om kompleks organisering der meget tid ble brukt på møter og snakk uten reell handling?

●Vegkontoret inviterte til et ideseminar sommeren 2000.

- Var det konstruktivt, motiverende for videre prosess? Konsekvenser?
- Var seminaret inkluderende? Var Sør-Odal kommune motivert til å delta?

●Ifm. høringen av planprogrammet avholdt ordføreren og vegkontoret grendevise info-møter:

- På hvilket initiativ?
- Var samarbeidet med kommunen konstruktivt? Reell innflytelse på videre prosess?
- Hvilken rolle hadde ordføreren hhv. vegkontoret på møtene?
- Godt oppmøte? God tone?

●Kommunestyret vedtar planprogrammet og utredning av G/E5. Samt utredning av løsninger som tar hensyn til tettstedene og helst går utenom.

- Er det press fra befolkningen som påvirker kommunen?
- Mener vegkontoret at kommunen var innforstått med at mulige alternativer som tar hensyn til tettstedene ikke vil ligge innenfor godkjent KU?
- Betrakter vegkontoret løsninger som tar hensyn til tettstedene som identisk med Skogslinje-alternativet?

●Hvordan er stemningen mellom vegkontoret og kommunen etter at planprogrammet er vedtatt? Er det merkbart at det er nå den avgjørende beslutningsprosess med valg av veitrasè starter?

●Kommunedelplanen april 2002.

Vegkontoret anbefaler Nord – og hvis kommunen velger Sør så må de forvente ytterligere utredning og utsetning av rv2 i mange år.

- Skal dette oppfattes som en trussel? Eller som et lite press og indikasjon på at vegkontoret kan finne på å legge inn innsigelse mot alternativ Sør?
- Mener vegkontoret å ha tilgodesett kommunen i KDP-prosessen og i selve dokumentet?
- Høring av KDP.
 - Info-senter i kjøpesenteret på Skarnes, der vegkontoret deltok en dag.
- Høringsuttalelsen til KDP.
 - En slags korrespondanse mellom vegkontoret, TSK/FAU ved Korsmo skole og kommunen på bakgrunn av møtet 29/4-2002.
 - Er det ikke meget uvanlig at kommunen og vegkontoret legger inn høringsuttalelse til egen KDP?
 - Motivet til å inngå i dialog med TSK/FAU under høringsperioden?
 - Hvordan oppfattet vegkontoret møtet 29/4-2002 og senere korrespondanse?
 - Reaksjon på feilaktig referat og mange henvendelser?
 - Kommunen som motpart eller samarbeidspartner?
 - Stort press? Oppfatter du at angrepet fra TSK/FAU kun som rettet mot vegkontoret, eller også kommunen?
 - Var det faglig hold i angrepene?
 - Hva er årsaken til at vegkontoret velger å sende kritikkpunktene til sine konsulenter for videre utredning?
 - Overveide vegkontoret å benytte eksterne eksperter i denne sammenhengen?
- Vegkontoret sin anbefaling.
 - Midt/Nord og innsigelse mot alternativ Sør! Dette til tross for at vegkontoret i et "KDP ny rv2"-møte den 14/2-2002 med Akershus vegkontor og konsulentfirmaet gir uttrykk for at man ikke vil legge inn innsigelse til søndre alternativer. Hva er årsak til at vegkontoret endrer syn?
- I KDP er de "mest sentrale deltakere ved utarbeidelsen av denne planen" nevnt – hvorfor inngår ordfører Myrvang ikke i denne liste?
- Rådgivende folkeavstemming i Sør-Odal om rv2.

- Hvilken reaksjon/syn har vegkontoret på dette noe uvanlige virkemiddel i en veiplanleggingsprosess?
- Hva oppfatter vegkontoret som motivet bak kommunestyrets vedtak om folkeavstemming? - *Rådgivende*, var det tenkt slik eller som avgjørende for senere kommunestyrevedtak?
- Kommunestyrets endelige valg av veitrasè.
 - Hva oppfatter vegkontoret som det viktigste grunnlag for vedtaket? Hvor stor betydning har den 12 år lange prosessen og de mange utredninger hatt på det endelige valg av veikorridor?
 - Tror vegkontoret at innsigelsen fra vegkontoret hadde noen reell betydning for vedtaket?
 - Er det tale om politikk versus faglighet?
- Vegkontorets kommentar til Kommunestyrevedtaket.
 - Reaksjon på at kommunen i sitt vedtak forutsetter at vegkontoret som tiltakshaver skal gjøre noe mer.
- Synes vegkontoret at kommunen bevisst har forsøkt å påvirke prosessorganiseringen for å fremme egne interesser?
- Hva har samarbeidsrelasjonene i de ulike grupper hatt av betydning?
- Har deltagelsesmønstrene og organiseringen fulgt de formelle retningslinjer eller har det vært plass for egeninnsats?
- Har det vært enighet mellom deltakerne om organiseringen?

Rv2-saken hos fylkesmann og Miljøverndepartementet.

- Når ble vegkontoret klar over at rv2-saken kunne havne i mekling og senere i Miljøverndepartementet for avgjørelse?
 - Var det uventet?
 - Ikke nevnt i offentlige dokumenter om planlagt prosess for rv2.
- Meklingsmøte.
 - Forventet vegkontoret noen løsning på dette møte? Var vegkontoret innstilt på å gi seg, evt. inngå i et kompromiss?
 - Hvordan er synet på kommunen i denne del av prosessen?
 - Oppfattes konflikten som politisk eller faglig betinget?
- Vegkontorets forhold til eksterne aktører.

- Fylkesmannens anbefaling og vurdering?
- Ventetiden, rv2-saken ligger i Miljøverndepartementet.
 - Hva har vegkontoret gjort for å påvirke den endelige avgjørelse?
 - Hvordan har forholdet til Sør-Odal vært?
 - Synet på kommunen, en konkurrent?
 - Noen form for dialog?

7.3

Vedlegg 3. Kartillustrasjon fra KU

Figur 7-1 Kartillustrasjon over alle korridoralternativene i KU på hele rv2 K-K strekningen.
Kilde: Statens vegvesen Akershus og Hedmark, 1997:23.

7.4

Vedlegg 4. Kartillustrasjon fra planprogrammet

Figur 7-2 Kartillustrasjon over delstrekningene D, E og G på rv2-strekningen gjennom Sør-Odal kommune i planprogrammet. Kilde: Statens vegvesen Hedmark, 2000:9.

8 Intervju- og kontaktliste

- Linnes, Trond. Overingeniør og planrådgiver i teknisk avdeling, Sør-Odal kommune. Intervju i kommunehuset på Skarnes 22/9-2003.
- Løitegaard, Jan T. Overingeniør i Statens vegvesen, Hedmark vegkontor. Samtale i Hamar 28/8-2003, samt korrespondanse via telefon og spørreskjema.
- Myrvang, Henning. Ordfører i Sør-Odal kommune. Intervju i kommunehuset på Skarnes 22/9-2003.
- Thorshov, Tord. Senioringeniør i Vegdirektoratet i Oslo. Kontinuerlig korrespondanse gjennom hele studieprosessen.

9 Litteraturliste

- Allison, Graham T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*. No 3:689-718.
- Andersen, Ib., red (1990): *Valg af organisations sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Christensen, T. (2000): *Administrative reform -transforming the relationship between political and administrative leaders?* Oslo: Department of Political Science, UiO.
- Christensen, T. og K.A. Røvik (1999). "The Ambiguity of Appropriateness". I M. Egeberg og P. Lægreid (red), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metode lære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo, TANO.
- Egeberg, Morten (1995): "Bureaucrats as Public Policy-makers and Their Selfinterests", *Journal of Theoretical Politics*, 7:157-67.
- Egeberg, Morten (1999): "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making", *Journal of European Public Policy*, 6:456-74.
- Egeberg, Morten (2001): "How bureaucratic structure matters: an organizational perspective". Oslo: Department of Political Science and ARENA. University of Oslo.
- Egeberg, Morten (2002a): Forelesning *Teori om virkemiddelfaktorenes effekter* forf. 30. januar.
- Egeberg, Morten (2002b): Forelesning *Teori om endring av virkemiddelfaktorene* forf. 6. mars.
- Egeberg, Morten (2002c): Forelesning *Empiriske studier av endring av virkemiddelfaktorene* forf. 13. mars.

- Egeberg, M. og H. Sætren (1999): "Identities in Complex Organizations: A Study of Ministerial Bureaucrats", i M. Egeberg og P. Lægneid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Disenå Grendeutvalg (20/2-2003). Brev til Miljøverndepartementet. Arkivkode: P 143Q12.
- Fylkesmannen i Hedmark (30/1-2001). Brev til Sør-Odal kommune. Ref. 2000/9468-05.
- Fylkesmannen i Hedmark (11/3-2003). Brev til Miljøverndepartementet. Ref. 03/2311 KR.
- Gulick, L (1937): "Notes on the theory of organization. With special reference to government" I L. Gulick og L. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hammond, T.H. (1990): "In Defence of Luther Gulick's Notes on The Theory of Organization". *Public Administration*, 68: 143-173.
- Hood, C. (1999): "The Garbage Can Model of Organization: Describing a Condition or a Prescriptive Design Principle?", i Egeberg og Lægneid (red.) : *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Komiteen for god rv2 løsning (mars 2001). Brev til samferdselskomiteen. Arkivkode P 143Q12 (Sør-Odal kommune).
- *Kommunedelplan ny rv2-møte* (19/3-2001). Møtereferat. Ref. 106722/kjn (Sør-Odal kommune).
- *Kommunedelplan ny rv2-møte* (22/8-2001). Møtereferat. (ingen referanse)
- Lien, S. Og J.K. Fremstad (1989): "Organisering av organiseringsendring" i Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Madsen, Benedicte (1979): "Om kvantitative og kvalitative metoders vitenskapelighet", i Brock, T. et al., *Kvalitative metoder i dansk samfunnsforskning*. København: Nyt fra Samfundsvidenskabene.
- March, J.G og J.P. Olsen (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G og J.P. Olsen (1996): "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance*, vol.9:247-264.

- March, J.G. og H.A. Simon (1993): *Organizations*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83: 340-63.
- Miljøverndepartementet (1989): *Ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven og visse andre arealdisponeringslover*. Rundskriv T-5/89. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (15/10-2003) [online]. –URL: <http://odin.dep.no/md/planlegging/aktuelt/arkiv/022041-070104/index-dok000-b-n-a.html>.
- Olsen, J.P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, vol. 3:247-271.
- *Planforum* møterefereferat (22/3-2000). Saksnr. 00077/00.
- Ragin, C.C. (1994): "Introduction to qualitative comparative analysis", i Janoski, T. & Hicks, A.M. (red), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roness, P.G. (1995): "Struktur og handling ved organisasjonsendringer", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 11:159-86.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousands Oaks: Sage.
- Statens Vegvesen (1995): *Konsekvensanalyser. Del 1 Prinsipper og metodegrunnlag*. Håndbok 140; Oslo: Vegdirektoratet.
- Statens vegvesen (13/8-2003) [online]. –URL: <http://www.vegvesen.no>.
- Statens vegvesen Akershus og Hedmark (1992): *Melding for utbygging av riksveg 2 Kløfta – Kongsvinger*. Akershus og Hedmark: Statens vegvesen.
- Statens vegvesen Akershus og Hedmark (25/8-1992). Brev til Sør-Odal Kommune. Ref. 88/0168-631-2.
- Statens Vegvesen Akershus og Hedmark (1997): *Riksveg 2 Kløfta – Kongsvinger. Konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven §33-5*. Akershus og Hedmark: Statens Vegvesen.
- Statens vegvesen Hedmark (1997): *Sammendrag av innkomne uttalelser til KU rv2 Kløfta – Kongsvinger*. Hamar: Statens vegvesen Hedmark.
- Statens vegvesen Hedmark (30/4-1997). Brev til Sør-Odal kommune. Ref. 95/191.

- Statens vegvesen Hedmark (5/12-1997). Brev til Vegdirektoratet. Ref. 97/.
- Statens vegvesen Hedmark (2000): *Planprogram for kommunedelplan – Rv2 Sør-Odal*. Hamar: Statens vegvesen Hedmark.
- Statens vegvesen Hedmark (6/11-2000). Brev til Sør-Odal kommune. Ref. 2000/00472-016.
- Statens vegvesen Hedmark (27/3-2001). Brev til Sør-Odal kommune. Ref. 2000/00472-030.
- Statens vegvesen Hedmark (2002): *Kommunedelplan Rv2 – Sør-Odal. Hovedrapport*. Hamar: Novum Grafisk AS.
- Statens vegvesen Hedmark (2002): *Høringsuttalelser. Kommunedelplan Rv2 – Sør-Odal*. Hamar: Statens vegvesen Hedmark.
- Statens vegvesen Hedmark (18/12-2002). Brev til Sør-Odal kommune. Ref. 2000/00472-104.
- Statens vegvesen, Vegdirektoratet (22/12-1998). Brev til Hedmark vegkontor. Ref. 97/01398-013.
- Statens Vegvesen, Vegdirektoratet (14/1-2000). Brev til Hedmark vegkontor. Ref. 1997/01398-026.
- Statens Vegvesen, Vegdirektoratet (2002): *PBL_manual for vegplanleggere 3. utgave*, MISA 02/32. Oslo: Vegdirektoratet.
- Sør-Odal kommune (10/7-1996). Brev til gruppeledere. Ref. HRM/mmriks2b
- Sør-Odal kommune (7/10-1996). Brev til Statens vegvesen Hedmark. Ref. 95/191.
- Sør-Odal kommune (3/6-1997). Møtereferat fra formannskapet. Arkivsaksnr. 97/02345-2.
- Sør-Odal kommune (21/8-1998). Brev til Vegdirektoratet. Ref. 97/02345-4/Q10/SEN-RAD-HRM.
- Sør-Odal kommune (1/7-1999). Møtereferat fra formannskapet. Arkivsaksnr. 97/02987-31.
- Sør-Odal kommune (14/12-2000). Møtereferat fra planutvalget. Arkivsaksnr. 00/00812-10.
- Sør-Odal kommune (22/2-2001). Møtereferat fra kommunestyret. Arkivsaksnr. 00/00812-48.

- Sør-Odal kommune (30/4-2001). Brev til Vegdirektoratet. Ref. 00/00812-68/143Q12/SEN-RAD-VHO.
- Sør-Odal kommune (9/4-2002). Møtereferat fra planutvalget. Arkivsaksnr. 00/00812-91.
- Sør-Odal kommune (28/11-2002). Møtereferat fra kommunestyret. Arkivsaksnr. 00/00812-224.
- Sør-Odal kommune (5/12-2002a). Brev til fylkesmannen i Hedmark. Ref. 00/00812-232/143Q12/TEK-TEK-TIL.
- Sør-Odal kommune (5/12-2002b). Brev Miljøverndepartementet. Ref. 00/00812-231/143Q12/TEK-TEK-TIL.
- Sør-Odal kommune (10/12-2002). Brev til fylkesmannen i Hedmark. Ref. 00/00812-233/143Q12/SEN-RAD-HMY.
- Sør-Odal kommune (5/2-2003). Brev til gruppelederne for partiene i Sør-Odal kommunestyre. Ref. 00/00812-240/143Q12/SEN-RAD-HRM.
- Sør-Odal kommune (17/2-2003). Brev til fylkesmannen i Hedmark. Ref. 00/00812-242/143Q12/SEN-RAD-HRM.
- Sør-Odal kommune (6/10-2003) [online]. –URL: <http://www.sor-odal.kommune.no>.
- Törnquist, Olle (2002): Forelesning *Fra design til operasjonalisering* forf. 8.ovember.
- Vegdirektoratet 1/12-1994. Brev til Statens vegvesen Hedmark. Ref. 88/7298 Vplan.
- Zuna, H.R. (1999): "Utdannelse og beslutninger", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15:338-60.