

Gir kunnskapsgenerering og dialog konfliktfri planlegging?

Sommeren 2005 startet planlegging av 12 km firefelts motorveg forbi en liten norsk by, Larvik syd for Oslo. Planleggingen skjer med Statens vegvesen som tiltakshaver. Første planfase skal munne ut i en kommunedelplan med konsekvensutredning. Planleggingen ledes og gjennomføres av vegvesenets ansatte, supplert med eksterne konsulenter. Kommunen er planmyndighet og skal godkjenne løsningsforslaget. Etter to års planlegging, ble utredningen lagt fram til offentlig ettersyn i juni 2007. Prosjektet ønsket mer kunnskap om medvirkning virker og hvordan den oppfattes av partene. Resultater fra en undersøkelse blant aktørene er grunnlaget for denne artikkelen.



Seniorrådgiver Tore Solberg,
Statens vegvesen Vegdirektoratet
tore.solberg@vegvesen.no

9 møter med publikum

I de to årene planleggingen har foregått, er det gjennomført i alt ni møter med publikum. Kravet loven setter, er to. På møtene har det deltatt mellom 50 og 90 personer hver gang. Det har vært beboere, velforeninger og interesseorganisasjoner, næringsdrivende og politikere. Folk er invitert til de åpne møtene med planlegging av ny motorveg som tema. Invitasjoner er gjort gjennom annonser i lokalavisen, på vegvesenets nettsider og elektronisk i mail. Møtene har hatt forskjellig karakter:

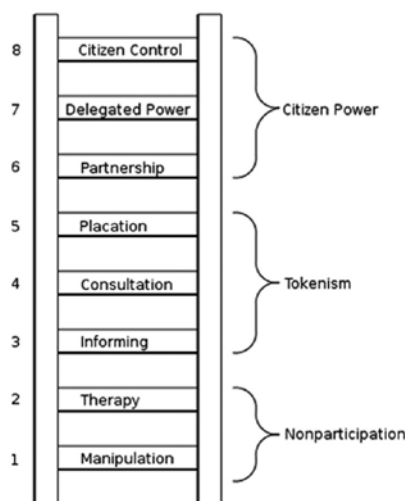
- rene informasjonsmøter med spørsmål og debatt
- debatt om og innspill til prosjektets målsetting
- arbeid i grupper med innhenting av informasjon om planområdet
- arbeid i grupper med bearbeiding av forslag til løsninger
- gjennomlesning av foreløpige temarapporter for å kvalitetssikre informasjon.

Arbeidsformene på alle møtene er valgt ut fra et ønske om reell dialog mellom planleggere og borgere. Dette stiller krav til møterommet. Det er satt opp med gruppebord eller som forelesningssal. Vegger og

løse plater brukes til å presentere tegninger, foto og kart. Det stiller også krav til arbeidsformene. Deltakerne har blitt invitert til å tegne på kart og skrive opplysninger direkte på kartene. Samtalene foregår i grupper og i plenum, og følger kjente metoder for arbeid i grupper. Innspill og inntrykk dokumenteres og bearbeides i etterkant. De inngår i løsningsforslag, som justering av innhold i temarapporter eller som argumenter for løsninger. Det er en bevisst sammenheng mellom møtene og framdriften i planarbeidet. Den er tilpasset at det skal være tid til å bruke publikum som en aktiv ressurs i hele prosjektperioden.

Samarbeid med kommunale og regionale myndigheter

Parallelt med møteserien rettet mot publi-



Illustrasjon 1. Sherry Arnsteins ladder of citizen participation.

kum, samarbeider planleggerne med kommunen, fylkeskommunen og andre regionale etater. Dette er organisert som en samarbeidsgruppe, der politikere og saksbehandlere blir oppdatert på planarbeidet. Møtene har til hensikt å dele informasjon om planarbeidet og få innspill til løsninger og utredninger. Vegvesenet ønsker å bygge opp beslutningstakernes kunnskap om prosjektet gjennom hele planperioden, og utvikle relasjonene mellom instansene. Dette er en arbeidsform vegvesenet har gode erfaringer med.

Hvordan virker medvirkning?

For å få svar på dette spørsmålet gjennomførte jeg tre fokusgruppeintervjuer våren 2008 henholdsvis med representanter for kommunen, representanter fra velforeninger og vegvesenets planleggere. Ved intervjuene ønsket jeg å få belyst:

- erfaring med å ha deltatt på møtene
- informasjonstilgang
- dialogens kvalitet
- læring om planlegging
- beslutningsgrunnlaget
- nytten av medvirkning.

Jeg har brukt Sherry Arnsteins stige for borgerdeltakelse i planlegging (1969) som referanse for å vurdere graden av medvirkning (ill. 1).

Hvordan påvirker publikumssamarbeid resultatet?

Innspill fra publikum har direkte påvirket målformuleringene for prosjektet. Detaljert grunnlagsinformasjon om planområdet ble

samlet inn på de første møtene, og dokumentert på kart og digitalisert. Beboerne har gitt innspill til mange av de i alt 20 alternative løsningsforslag. Gjennom silinger presentert på åpne møter la vegvesenet til slutt fram to anbefalte løsninger. I løpet av planprosessen har de lokale velforeninger og andre interesseorganisasjoner blitt viktige talerør overfor vegvesen og kommunale myndigheter. En av vegvesenets planleggere sier: *Jeg sitter igjen med et hovedinntrykk at den planen vi nå har er bedre enn den planen vi ville hatt hvis vi ikke hadde jobbet på denne måten.* En av kommunens representanter uttaler at han har opplevd at vegvesenet har behandlet alle innspill på en ganske god måte.

Hvilken grad av medvirkning er dette?

Lovens minstekrav med informasjonsmøte og høringer, plasseres oftest på stegene 3 og 4, informasjon og konsultasjon i Arnsteins stige.

Gjennom vegvesenets møter og møteformene, etableres det et langsiktig samarbeid. Det er viktig å sette beboerne i stand til å forstå prosessen, så de kan oppleve deltakelse som meningsfylt. Jeg mener å finne at vegvesenet gjennom møtene flytter beboerinnflytelsen i retning av trinn 5, blidgjoring. Begrunnelsen er at deltakerne aktivt inviteres til å dele av sin kunnskap og komme med sine ideer til løsninger underveis i prosessen. Gjennom arbeidsformene oppnår vegvesenet et samarbeid og en tillit mellom planleggere og publikum som ikke beskrives i Arnsteins kategorisering av innbyggermakt. Planleggerne utfordres på å kommunisere med møtedeltakerne, og ta inn over seg de synspunkter og argumenter som kommer fram. I møtet mellom planlegger og borger oppstår en relasjon basert på verdier åpenhet og respekt, som supplerer makt dimensjonen i medvirkning.

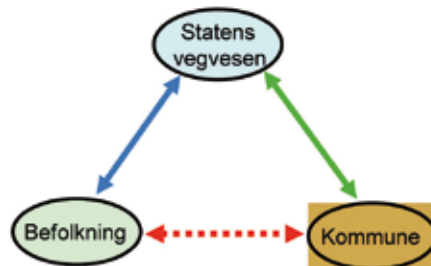
Det er planleggerne som velger hvilken informasjon de benytter i det videre arbeidet med løsninger og temarapporter. Derfor kommer ikke beboermedvirkningen høyere på medvirkningsstigen. Men relasjonen til borgerne er på den annen side noe av grunnlaget for at løsninger aksepteres, tror jeg. I planprosessen økes kunnskapen og en modning finner sted. Det er vegvesenet som anbefaler løsninger og som har det faglige ansvaret for at det er mulig å bygge et prosjekt innenfor lover og forskrifter.

En representant fra interesseorganisasjonene uttrykker seg slik: *...i en prosess som dette, som alt i alt har vært veldig positiv, så er jo dette med ærlighet veldig viktig. Du kan knekke en sånn prosess ganske lett, men jeg synes vi har fått mer og mer tillit til dette arbeidet etter hvert...* En representant fra kommu-

nen mener at prosessen har vært bra, men at vegvesenet bør være tydelig på hva interesseorganisasjoner inviteres inn i, så det ikke skapes forventninger om innflytelse som ikke er reell.

Hva gjør medvirkning med beslutningene?

Da planen ble lagt fram til offentlig høring i juni 2007, etter to års planlegging, startet et mer formalisert samarbeid mellom 22 interesseorganisasjoner. De valgte en arbeidsgruppe på tre som jobbet fram en



Illustrasjon 2. Den nye forbindelsen mellom beboere og politikere.

felles høringsuttalelse til oktober 2007. Det er gjennomført mange møter i de enkelte foreninger for å forankre uttalelsene. De har opprettet egen nettside, skrevet debattinnlegg i lokalavisen og arrangert et fellesmøte for alle foreningsmedlemmer. De har hatt en kraftig mobilisering og jobbet aktivt for å få fram sine ønsker for løsninger. De har også invitert seg til de politiske partienes bystyregrupper for å orientere om sitt syn.

Politikerne og planadministrasjonen i kommunen har vært tilstede på en del av de åpne møtene vegvesenet har arrangert. Sentrale politikere har deltatt på et par møter hver. Foreningsrepresentantene er skuffet over at det har vært svært få politikere på møtene. *Den påvirkningen politikere kunne fått på folkemøtene, i og med at folk kunne si hva de mener direkte, den ble jo litt borte...* Uttaler en foreningsrepresentant. Det har vært enkelte møtekollisjoner med politiske møter i løpet av de to årene. I intervjuene kommer det fram at politikere er mest opptatt av samarbeidsgruppens møter som informasjons- og påvirkningsarena.

Kommunen har et internt dialogforum, hvor ordfører, varaordfører, rådmann og 8 gruppeledere fra partiene i kommunestyret møtes. Møtet har en uformell status. Arbeidsgruppen fra interesseorganisasjonene er invitert til flere møter i forumet for å redegjøre for sine standpunkter. Det er vanskelig å komme nærmere den samlede politiske makt i en kommune uten å være politiker. Politikernes uttalte hensikt med å invitere organisasjonene inn, er å forsøke å samle politiske, administrative og interesse-



Illustrasjon 3. Møtedeltakerne inviteres til å skrive og tegne løsninger på kart. Foto: Tore Solberg.

organisasjoner til en enhetlig holdning – for å få større gjennomslagskraft overfor vegvesenet med argumenter og løsningsforslag. Framfor at en forening skal argumentere for sine 200 meter av vegstrekningen.

Den nye oppdagelse i dette prosjektet, er hvordan samarbeidet mellom befolkningen og kommunen har utviklet seg. Tradisjonelt har vegvesenet et forhold til kommunens politikere og administrasjon, og et forhold til innbyggerne gjennom åpne møter. I Larvik har politikere og innbyggere funnet sammen gjennom møtene i dialogforum. *Det alvor det vi har blitt møtt med fra vegvesenet har jo resultert i at politikere har tatt oss på alvor...* forteller en av representantene fra organisasjonene (ill 2). Dermed er borgerne i ferd med å bevege seg opp i Arnsteins stige, med økt innflytelse på kommunens endelige beslutning.

Enighet om løsning – uenighet om tunnel-lengde

Fra høringsfristens utløp i oktober 2007 har planleggerne vurdert de 20 høringsinnspillene nærmere. Det er gjennomført grunnundersøkelser, registrert fornminner under vann og vurdert risiko for drikkevannskilden vegen vil passere. Dette har gitt supplerende kunnskap og påvirket løsningsforslaget. Flere elementer i løsningsforslagene fra 2007 er endret. Vegvesenets anbefaling til vedtak ble oversendt kommunen for beslutning oktober 2008, med en kort tunnel forbi et boligområde og en barnehage. Tunnelen bygges for å gi akseptable støyforhold for lokalsamfunnet. Beboerne ønsker en lang tunnel i det samme området. Anleggskostnadene vil økes med 150 mill kr ved lang tunnel.

Der står saken i dag, før kommunen har behandlet saken i kommunestyret.

Men la det være sagt: det er enighet om resten av de foreslåtte løsningene. ■