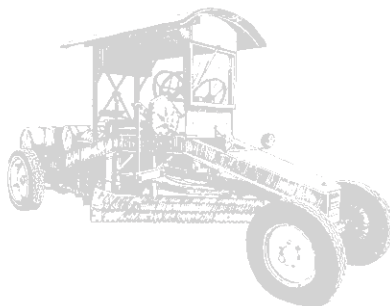




Denne artikkelen er gjengitt i
Norsk vegmuseums årbok for 2024

30 år med vegplanlegging etter plan- og bygningsloven

AV ANNE UNDERTHUN MARSTEIN



Da firefeltsvegen Rv109 i Fredrikstad ble åpnet 1997, var det fjernet en hel husrekke for å gi mer «luft» langs vegen enn om vegen hadde kilt seg mellom husrekkene. Dette var resultat av nye tanker om vegplanlegging fra 1980-tallet. (Foto: Håkon Aurlien)

30 år med vegplanlegging etter plan- og bygningsloven

AV ANNE UNDERTHUN MARSTEIN

I 2024 er det 200 år siden Norge fikk sin første veglov, som i første rekke beskrev hvordan vegene skulle bygges og vedlikeholdes. Allerede i 1851 ble vegloven revidert med demokratisering av beslutningsprosessene som hensikt. 1. juli 1989 besluttet Stortinget at vegplanleggingen i sin helhet skulle tas bort fra vegloven og skje etter plan- og bygningsloven, etter en overgangstid på fem år frem til 1994. Begrunnelsen var ønsket om økt medvirkning, og at vegnettet var så sterkt integrert i annen arealplanlegging.

-Ser vi 50 år tilbake, så har utviklingen til et moderne vegnett som binder landet sammen, vært imponerende. Det er likevel fortsatt utfordringer bl.a for å kunne ivareta miljøhensyn og for å holde vegnettet i god stand, påpeker Anne Marstein i denne artikkelen. Her tar hun for seg historien om hvordan utarbeidelse av tekniske tegninger, tekniske spesifikasjoner, kostnadsoverslag mm. for bygging av ny eller utbedring av en veg har utviklet seg frem til i dag.

Vegbygging og andre lineære strukturer som f.eks. jernbaneutbygging, kraftlinjer, vassdragsreguleringer, har alltid vært konfliktfylt. Planlegging av slike strukturer ble derfor tidligere regulert gjennom særlover. Hovedgrunnen til dette var først og fremst kostnads- og ansvarsprinsippet slik at etatene som skulle bære kostnadene, burde ha ansvar for løsning og fremdrift. Den gang skjedde all annen arealplanlegging etter bygningsloven (nå etter plan- og bygningsloven).

I 1980 ga Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet uttrykk for at vegplanleggingen fortrinnsvis burde skje etter bestemmelsene etter bygningsloven fordi vegnettet var så sterkt integrert i annen arealplanlegging. Praksisen med bruk av vegloven var imidlertid vel

Anne Underthun Marstein er utdannet sivilingeniør fra NTH i Trondheim, og har jobbet med planlegging og utredninger særlig innen veg og jernbane. Hun var leder av Miljøkontoret i Vegdirektoratet på 1990 tallet, og fikk da miljøkonsekvenser inn i planleggingsverktøyene.



innarbeidet, dels fordi Statens vegvesen hadde utviklet gode normaler, godt teknisk veiledningsmateriell og gode planleggingsprosesser, dels fordi generalplanbestemmelsene i bygningsloven var lite egnet til å avklare vegtraseer. Det var

først i 1989 at det ble gjennomført en lovendring slik at all vegplanlegging etter en overgangstid på fem år (fra 1. juli 1989) skulle foretas etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

VEGLOVEN RADIKALT

ENDRET I 1963

Den første vegloven fra 1824 delte veinettet i hovedveger og bygdeveger. Det var endel endringer av denne loven utover 1800-tallet. Blant annet ble det i 1893 åpnet opp for den kombinerte/felles vegadministrasjon for riks- og fylkesveger (som opphørte i 2020) og som ble gjort gjeldende i vegloven av 1912, og ble gjennomført i alle fylkene i 1914.

I 1912 kom en revidert lov hvor kjøretøy også ble tatt inn i loven. I 1927/28 ble det nye justeringer med bl.a. en tredeling av vegnettet med riksveger, fylkesveger og kommunale veger. Vegloven ble et styrende grunnlag for mye av vegutbygging helt frem til 1989. Vegloven fra 1912 hadde endel endringer opp gjennom årene, men det var først i 1963 at den ble radikalt endret for å møte de trafikale utfordringene som kom da bilen ble frigitt i 1960. Lovens §12 fra 1965 og senere også §13 fra 1968 dannet grunnlaget for moderne vegplanlegging og anlegg av offentlig veg.

Så tidlig som i 1890 ble det utarbeidet regler/normaler for hvordan veger skulle utformes («Regler for Utarbeidelse av Forslag til Vei- og Broarbeider i Statens Vegvesen»). Reglene ble endret i 1898, 1908 og 1941, men var bygget i stor grad over samme lest. I 1968 ble det utarbeidet nye normaler for vegutforming med hjemmel i veglovens §13. Normalen delte vegnettet opp etter hvilken standard som skulle

legges til grunn. Vegnormalene var dels grunnleggende krav og dels retningslinjer for hvilke hensyn og føringer som skulle legges til grunn.

Statens vegvesen var ansvarlig for utarbeidelse og godkjenning av statlige veganlegg i tråd med vegloven, mens planlegging og bygging av lokale veger/gater i kommunene ble behandlet etter bygningsloven. Kommunen brukte imidlertid i stor grad den samme prosess, tekniske veiledningsmateriale og normalene som Statens vegvesen hadde utarbeidet. Det var også langt flere og mer omfattende statlige vegutbygginger enn kommunale veger etter 1960.

UTVIKLING TIL MODERNE VEGPLANLEGGING

Da bilrasjoneringen ble opphevet i 1960, økte biltrafikken radikalt. Eksisterende vegnett var ikke bygget for å tåle en slik trafikkvekst. Frem til 1960 var biltrafikken liten, og det var ikke spesielt press på krav om bedre vegstandard. Statens vegvesens oppgave hadde i hovedsak vært å bygge veger fra bygdene til nærmeste jernbanestasjon eller dampskipskai.

Vegplanlegging var et ukjent begrep. Vegene ble bare angitt i terreng hvor de skulle gå. Det het «vegstikning». Så sent som på 1960-tallet ble svingete grusveier kalt «Norwegian roads» i England. Flere av vegstrekningen hadde også grinder som måtte åpnes for å passere (gårsdagens bomveger).

Et gjennomgående og sammenhengende riksvegnett begynte å få større betydning. På grunn av ønsker om økt hastighet, kom også krav om bedre linjeføring. Det ble nødvendig å utvikle bedre

overgangskurver (klotoider) mellom rettstrekningene.

Statens vegvesen opprettet en egen planavdeling så tidlig som i 1959. Denne fikk i oppgave å sikre mer moderne vegplanlegging. Fra ren utstikking av ny vegtrasé, igangsatte man en planprosess med data fra terrengkorridorer, forventet trafikkmengder, grunnforhold og eiendomsforhold. Statens vegvesen utviklet således de nye vegnormalene og fikk moderne vegplanlegging inn i hele etaten. Mye av kunnskapen om moderne vegplanleggingen ble hentet fra utlandet og særlig fra USA.

DELEGERING TIL VEGKONTORENE

På 1960 tallet var det Vegdirektoratet som sto for mye av vegplanleggingen av riksvegnettet. Dette ble etterhvert delegert til vegkontorene i Statens vegvesen da disse fikk egne planavdelinger på slutten av 1960-tallet.

I starten var det vegplanleggerens oppgave, ofte sammen med grunnerververen, å diskutere vegløsninger med grunneierne som ville bli berørt av ny vegtrasé. Etterhvert foregikk vegplanleggingen mer inne på kontoret og planleggingen ble gjennomført på kart for at vise hvordan veglinjene skulle gå og utformes. Dette skapte en del misnøye i befolkningen fordi de ikke lenger var så delaktig i planene. Det ble derfor bestemt at det skulle utarbeides oversiktsplaner (hovedplanbehandling) som skulle godkjennes og informeres om før detaljplanlegging kunne starte.

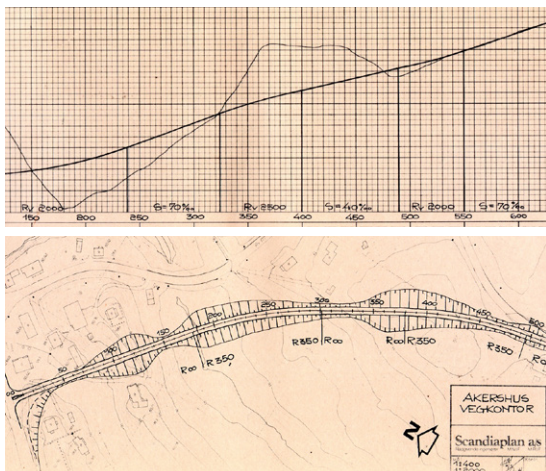
Mange hoved- og detaljplaner ble utarbeidet av fagfolkene i vegvesenet. Utover 1970-tallet økte bevilgningene til

vegutbygging. Dette medførte behov for flere planer. Det ble derfor vanlig at private konsulentfirmaer utførte planarbeidet på oppdrag fra vegkontorene. Siden det ikke var krav om offentlig anbudskonkurranse, ble firmaer som man jobbet bra sammen med, og som leverte i tide, ofte kalt «huskonsulenter».

På flere vegkontor ble det praksis å utarbeide tre alternativ hvor to ofte var vanskelige å gjennomføre, dels pga. tekniske krav, men også av hensyn til økonomi, mens ett alternativ var akseptabelt for vegvesenet. Det ble i vurderingene av alternativene i liten grad tatt hensyn til negative konsekvenser for f.eks. nærmiljøer eller omgivelser. Landbruk og arrondering av jordlapper ble det imidlertid ofte tatt hensyn til. Bruk av jordskifte og makebytte var vanlig ved utbygging av nye traseer gjennom landbruksområder. Å sikre god massebalanse og å unngå større konstruksjoner var viktige kriteriene for planene. Dette var forhold som var viktige for å holde kostnadene på et akseptabelt nivå.

MANUELL PLANLEGGING

Det fantes dengang ikke digitale eller maskinelle verktøy for utarbeidelse av vegplanene. Alle beregninger og tegninger ble utført manuelt. Kurvelinjaler ble brukt til tegning av svinger og med tilhørende overgangskurver. Mange skisser med blyant på gjennomsliktig papir («matpapir») ble starten på hvilken trasé vegen skulle ha. De endelige planene ble tegnet med tusj på tracing-papir, og tekst ble påført for hånd og etter hvert med sjablong for å få pen skrift. På slutten av 1970-tallet ble det utviklet en liten skriver



Vegplanene viste både horisontaltrasé med skråningsutslag og vertikal trasé. Figurene viser opp-tegning av en vegtrasé ved Vormsund, tegnet i 1980 av Scandiplan for Akershus vegkontor. Dette var ett av tre alternative løsninger. Alt er håndtegnet med tusj.

som ga mulighet for å skrive direkte på tegningen, og som virket omtrent som en skrivemaskin.

For å få vurdert planen i terreng, ble snittegninger benyttet. Erfarne vegplanleggere var gode på å analysere og se terrenget utfra kart med koter. For å vurdere vegens trase i terrenget var det nyttig å legge hodet ned på bordet for å se planen i et «perspektiv». I enkelte tilfeller ble det laget perspektiv skisser og av og til egne terrengmodeller. Begge tiltak var en relativt omfattende prosess, særlig oppbygging av en modell. Disse ble derfor hovedsakelig benyttet på større anlegg. Stereoskopet ble av og til benyttet for å analysere terrenget. Dette var et instrument som kom på 1950-tallet.

De maskinelle og digitale verktøy som etter hvert kom på markedet, ble først benyttet på 1980-tallet. Statens vegvesen utviklet på 1980-tallet masseberegningsprogram basert på digitalisert terrengmodell. Det ga opphav til programmene Vips og Pkost. AutoCAD er også basert på digitalisert terrengmodell. Dette er en applikasjonsprogramvare for 2D og 3D dataassistert konstruksjon (computer-aided design - CAD) og som

har vært tilgjengelig siden 1982 som en skrivebords-applikasjon. Først i 2010 kom en mobil web- og skybasert applikasjon, AutoCAD 3600. Disse verktøyene gir helt andre muligheter for å presentere vegprosjektene.

TREDELT PLANPROSESS FRA 1965

Fra 1965 ble det ved planlegging av nye veger stilt krav til utarbeidelse av først planleggingsprogram, så hovedplan og endelig detaljplan. Det var Vegdirektoratet som godkjente vegplanleggingsprogrammet etter at det hadde vært sendt på høring til formannskapene i kommunene og til orientering hos Fylkesmannen (i dag Statsforvalter).

Planleggingsprogrammet viste hvilke vegparseller som skulle prioriteres. Hovedplanene viste vegplanen på kart og ble førende for valg av trasé. Detaljplanen viste utformingen av denne.

Etter at vegkontorene i Statens vegvesen hadde fått utviklet sine planmiljøer, var det disse fagmiljøene som var ansvarlige for utarbeiding av hovedplanene. Vegdirektoratet i Statens vegvesen var imidlertid ansvarlig for godkjenning av hovedplanen.

De tidligere hovedplanene på 1960-tallet for en vegtrasé var sjelden gjenstand for høring eller informasjon til omverden, men etter hvert ble det vanlig at planen ble sendt på høring, spesi-

Planprosess for riksveger etter § 12 i vegloven
(hentet fra: NOU 1975: 1 Ansvarsfordeling i veg-
sektoren)

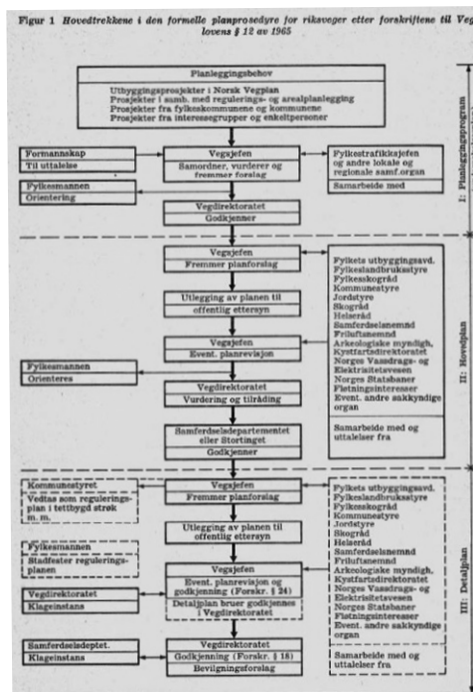
elt til kommunene og offentlige etater
som kunne bli berørt av den nye vegen.
Naboer og andre som ville bli berørt,
ble etterhvert også kontaktet og informert,
men de hadde liten innflytelse på
å få gjort endringer. Vegvesenets faglige
ekspertise ble avgjørende for valgte trasé.

Berørte kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter hadde mulighet til å bringe vedtak om godkjent hovedplan for riksveg inn for Samferdselsdepartementet til overprøving. Andre berørte kunne til en viss grad påklage Vegdirektoratets vedtak om hovedplan. Vegplanforskriftene bygget på at lokal statlig fagmyndighet kunne bringe eventuelle plankonflikter inn for sentral behandling.

I en periode med få midler til rådighet var vegplanene preget av stor grad av nøkternhet. Det ble derfor vektlagt mulighet for trinnvis utbygging og mindre omlegginger av vegnettet.

Større og nye veger utenom eksisterende trasé ble først vanligere på 1970-tallet. Det kom en erkjennelse om at nye tiltak i større utstrekning skapte interessekonflikter mellom grupper som ønsket tiltaket, og dem som ikke ønsket tiltaket. Dette reiste krav om å dokumentere virkningene av nye tiltak.

Statens vegvesen innså derfor at det var nødvendig å utarbeide oversikter over hvilke virkninger de nye vegprosjek-



tene kunne gi. Slike konsekvensanalyser
ble særlig viktig når det var spørsmål om
valg av alternativ. Statens vegvesen utar-
beidet i 1978 et arbeidshefte om hvordan
slike konsekvensanalyser kunne presen-
teres. Det ble påpekt hvilke data som var
nødvendig for å beregne konsekvensene,
hvordan registreringene kunne foretas,
og hvordan konsekvensene kunne spe-
sifiseres. Noen av konsekvensene kan
karakteriseres som økonomiske enheter,
mens andre kan best beskrives i fysiske
enheter i tid, lengde og areal, men andre
igjen best kan belyses verbalt. Til hjelp for
planleggerne ble det også utarbeidet en
metode for manuell beregning av enkelte
konsekvenser samt et EDB-program for
grundigere beregning av de samme kon-
sekvensene.

Tunneler i byområdene ble først
vanlig på 1990-tallet. Disse var blitt ansett



Vålerengatunnelen var første tunnel i fjell i Oslo, bygget i 1989 ut ifra et ønske om å avlaste boligområdene for ulempene med gjennomgangsstrafikk. (Foto: Håkon Aurlien)

som et svært fordyrende tiltak og ble forsøkt unngått. Likedan var det med forstøttingsmurer. Etterhvert ble det en erkjennelse om at slike tiltak faktisk kunne være med på å skape mindre ulemper for omgivelsene og bidra til reduserte kostnader fordi inngrepet på annenmanns grunn kunne bli redusert. Grunnervet kunne bli kostbart, og andre viktige verdier for samfunnet kunne gå tapt. De mange tunnelene som ble bygget i bl.a. Oslo på 1980 og 1990-tallet, er eksempler på det.

Vålerengatunnelen var den første tunnelen som ble bygget i Oslo (ferdig i 1989) for å avlaste et byområde for trafikk og som del av en omkjøringstrasee. Trafikk som tidligere hadde kjørt gjennom Vålerenga, ble ledet utenom. Tunnelen har en ganske bratt sving midt i som skyldes at Statens vegvesens folk lette etter «godt» fjell for å holde kostnadene

nede. Sivilingeniør Egil Lundebrekke var vegvesenets foregangsmann på dette. Det var ikke rart at han ble kalt «Tunnelbrekke».

KRITISKE RØSTER TIL MANGLENDE INVOLVERING

Det ble etter hvert mange kritiske røster som mente at vegplanleggingen ikke burde følge vegloven, fordi det var vegmyndighetene som selv planla og deretter godkjente egne planer. Videre var det misnøye med at planprosessen var så lukket, og at vegplanene i liten grad ivaretok andre verdier som f.eks. bymessig utvikling og kultur- og naturverdier.

Så tidlig som på 1970-tallet ble det etablert aksjonsgrupper som hadde andre meninger om planlagte vegprosjekter enn det Statens vegvesen la til grunn. Aksjonsgruppene ble etter hvert store og ganske hørbare. Det var en form for pro-

test mot at man verken var blitt spurt eller informert om vegplanene.

Bakgrunn for mange av aksjonsgruppene var at det ble planlagt nye vegtraseer for å løse de større trafikale utfordringene som var i ferd med å «kvele» byer og tettsteder. Planene som ble lagt frem, ga uttelling for tekniske og økonomiske krav og krav om etappevis utbygging. Negative konsekvenser for f.eks. nærmiljø ble mindre vektlagt. Mye arbeid ble lagt ned av Statens vegvesen, og det ble vanskelig for andre, spesielt kommunepolitikere, å motsette seg vegvesenets faglige ekspertise. Det var heller ikke mulig å komme gjennom for naboer eller andre berørte dersom kommunen støttet Statens vegvesens alternativ.

Flere av aksjonsgruppene hevdet også at flere alternativer kunne være aktuelle og burde utredes, og lanserte etter hvert egne alternativer. Aksjonsgruppene som klarte å få god kontakt med politikerne i kommunestyrene, lyktes å få flertall for å utrede flere alternativer. Slik ble nye momenter trukket inn i planprosessen. Det ble bl.a. pekt på at hensynet til kommunens arealbehov og nærmiljø/bomiljø måtte vektlegges mer. Statens vegvesen innså derfor at befolkningen måtte involveres sterkere i planlegging av nye veger.

VEGPLANARBEID MED EGNE LOKALUTVALG BYENE

Rundt 1970 ble det klart byene og tettstedene begynte å få store trafikale utfordringer. I 1972 ble det derfor nedsatt egne vegplanutvalg som fikk mandat til å utarbeide vegplaner for landets tettsteder til en Norsk vegplan II. Vegplanarbeidet

med egne lokalutvalg ble etablert for de 72 største tettstedsområdene.

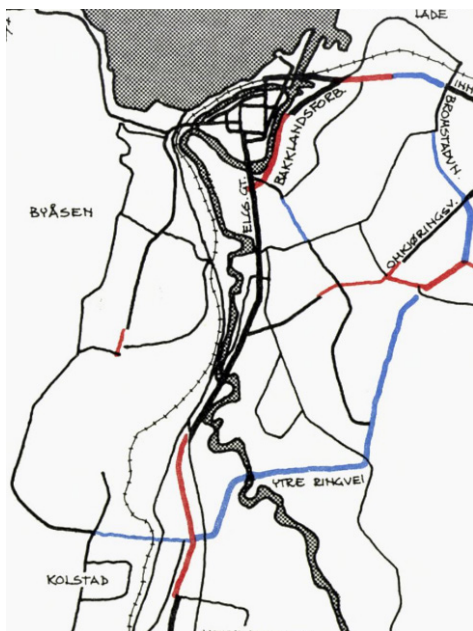
For å kunne ta best mulige hensyn til lokale interesser og unngå unødvendige konflikter, ble det anbefalt at lokalutvalgene gjennomførte en åpen planprosess. Med åpen planlegging mentes at de grupper som berøres av planene ikke bare skulle informeres, men også gis reell mulighet til å påvirke resultatet gjennom synspunkter på problemer, mål og alternative løsninger underveis i planprosessen. Ved å trekke befolkningen systematisk inn i planprosessen, ble planleggenes muligheter til å utforme teknisk, økonomisk og sosialt tilpassede løsninger bedre.

Intensjonen om en åpen planprosess var tilstede, men det var ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan dette kunne håndteres. Derfor ble det ofte en mer enveis informasjon fra planleggerne.

«NEI TIL MOTORVEI OVER BAKKLANDET»

I Trondheim lanserte det lokale planutvalget med ledelse fra Trondheim kommune på 70-tallet en plan for motorvei over Bakklandet som skulle avlaste trafikken gjennom Midtbyen, og som ble prioritert gjennom Norsk Vegplan II.

Denne planen vakte stor misnøye, og aksjonen som oppsto blant befolkningen var formidabel. Planen var å bygge firefeltvei langs østsiden av Nidelven (Bakklandsforbindelsen eller Bakklandstangenten) for å avlaste trafikk som gikk gjennom sentrumsområdet. Dette innebar at hele bebyggelsen langs elven ville bli rasert, og skapte store protester da planene ble presentert. Det ble igangsatt større aksjoner



Bakklandsforbindelsen (i rødt midt på øverst) slik den var planlagt i Norsk Vegplan II (NOU 1977).

som protest til planen. Spesielt aksjonerte studentmiljøet, men også store deler av befolkningen. Selv kollektivselskapet var imot fordi de anså dette som en plan for å fremme privatbilen.

Kommunen hadde fått hovedansvaret for planleggingen, og arrangerte folkemøter. Men de som møtte, opplevde i ensidig informasjon fra planleggerne, noe som vakte sinne. Det resulterte i aksjoner med demonstrasjonstog, og til og med husokkupasjon fra aksjonister som fryktet at husene ble revet eller påtent.

Aksjonister utarbeidet i 1974 et alternativt planforslag med bevaring av Bakklandet. Dette ble landets første bevaringsplan for et større område, og ble utarbeidet av tre sivilarkitekter som jobbet på Institutt for arkitekturhistorie på NTH (nå NTNU). Disse arkitektene ble senere henholdsvis professor innen arkitekturhistorie og bygningsvern (Knut Einar Larsen), bygningssjef i Stavanger

kommune (Paul Andreas Paulsen) og riksantikvar (Nils Marstein).

Et hus som hadde stått tomt langs Nedre Bakklandet, brant plutselig en natt og var ikke til å redde. Frykten for at flere kom til å bli tent på, var tilstede. Kanskje var brannen inspirert av sangen «Æ e kommunens pyroman» fra studentrevyen i 1969.

Motorvegprosjektet ble etterhvert skrinlagt, men det tok mange år. I 1981 ble det gjennomført en rekke trafikksoneringstiltak for å forbedre trafikkforholdene over Bakklandet. I 1983 ble vedtatt at Bakklandet skulle bevares og utvikles som boligområde. Samtidig vedtok Trondheim bystyre at det skulle planlegges for en hovedveg over Bakklandet som skulle føres dels langs eksisterende veg (deler av Øvre Bakklandet), dels i kulvert og dels i tunnel. Etterhvert ble det innsett at dette ville bli en svært kostbar løsning, og at Nedre Bakklandet måtte gå tapt. Planene for ny hovedveg ble derfor skrinlagt.

BEHOV FOR ØKT MEDVIRKNING

Da Norsk vegplan II ble lagt frem i 1977, mente vegplanutvalget at det fortsatt var mange svakheter i vegplanleggingen. Det manglet bl.a. gode metoder for å vurdere prosjektets konsekvenser for omgivelsene og for samfunnet generelt i byer og tettsteder. Det ble også pekt på at det



Huset på Nedre Bakklandet som plutselig brant i 1974. Her er huset etter brannen (foto: Nils Marstein) og i 2023 (foto: Anne Marstein).



måtte bli bedre involvering av befolkningen i planprosessen.

Planutvalget anbefalte sterkt å gå videre med forsøk på samkjøring av konsekvensanalysene og å øke befolkningens medvirkning. De anbefalte å utvikle en metode som kunne vekte eller verdisette ulike virkninger av inngrep for å skape en mest mulig allsidig belysning av konsekvensene. Systematisk kartlegging av befolkningens ønskemål, behov og problemer ville gi et godt grunnlag for en tilfredsstillende konsekvensanalyse.

De mente det var viktig å finne frem til måter å fremstille konsekvensene på slik at personer og grupper fikk en klar oppfatning av hva tiltaket ville bety for den enkelte. Dette var en vesentlig forutsetning for at befolkningen skulle kunne engasjere seg i samfunnsutviklingen.

VEGVESENET VILLE BEHOLDE VEGLOVEN

På 1980-tallet begynte debatten om Statens vegvesen fortsatt skulle beholde den myndighet de hadde ved å kunne godkjenne alle vegplaner selv. Statens veg-

vesen innså at det var nødvendig å sikre større involvering og medvirkning for befolkningen hvis de skulle få beholde denne myndigheten. Vegdirektoratet utarbeidet derfor i 1980 en ny håndbok om medvirkning i planlegging. Denne beskrev hvordan Vegvesenet skulle ivareta involvering og informasjonsplikt. Dette var et forsøk fra Vegvesenets side å fortsatt beholde vegloven slik den var med egengodkjenning av vegplaner.

§§10 og 11 i planforskriftene til vegloven omfattet utarbeidningen av planforslag fra arbeidet startet til forslagene ble lagt ut til offentlig ettersyn. Medvirkning ble et viktig tema i denne prosessen slik at befolkningen fikk mulighet til å påvirke resultatet. Figuren på neste side viser krav som ble satt til informasjonsplikt i Vegvesenet i 1986 knyttet til planprosessen, i form av minimumsmetoder og anbefalte metoder i hoved- og detaljplanprosessen.

Figuren viser at minimumskravet som ble stilt, hovedsakelig var informasjonsplikt og ikke reell samhandling. Bruk av samrådsgrupper med andre

Faser		Metoder	Debattopplegg				Apert hus	Samrådsgruppe
			Annons	Brosjyre	Brev	Medlemsdia		
Forundersøkelser og forberedelser								☐
Utarbeiding av planforslag	Alternativutvikling		☒				☒	☐
	Forkaetning av alternativer		☐				☐	☐
	Bearbeiding av alternativer og valg av løsning		☐				☐	☐
Formell behandling	Offentlig ettersyn	☒	☐	☒ ¹⁾	☐		☒	
	Underretning om og kunngjøring av planvedtak	☒ ²⁾	☐	☒ ³⁾	☐			
Gjennomføring			☒					

☒ Minimumskrav

☐ Anbefalinger

1) Kravet gjelder detalplan, bør også gjelde hovedplan.
2) Kravet gjelder hovedplan, bør også gjelde detalplan.
3) Kravet gjelder detalplan og også hovedplan dersom eiendomsforholdene er avklart.

☒ Minimumskrav
☐ Anbefalinger

Figur hentet fra Håndbok 126, Plansamarbeid utdyping av §10 og 11 i planforskriftene, Statens vegvesen 1986.

offentlige myndigheter og med berørte befolkningsgrupper ble etter hvert mer vanlig i planprosessen. Idedugnader ble også igangsatt når planprosessene ble vanskelige, og det var store konflikter i alle foreslåtte alternativer.

MER AVANSERT ENN BYPLANLEGGING

Fra slutten av 1950 hadde Statens vegvesen utviklet metoder for veg- og transportplanlegging som var langt mer effektive og avanserte enn byplanlegging forøvrig. Transportplanleggingen hadde utviklet trinnvis problemanalyse. Den var delt i hovedtrinnene måldiskusjon, utforming av alternativer, sammenlikning av alternativer, og utforming av handlingsprogram.

Etter bygningsloven hadde kommunene planleggingsansvar for de fleste offentlige tiltak innen kommunegrensene, mens Statens vegvesen hadde ansvar for å ivareta riksinteressene for planlegging, bygging og drift av riksvegnettet i kommunen.

Det tok tid å utvikle ny planleggingslov og bygge planleggingskompe-

tanse i kommunene. Først i 1965 kom arealplanlegging inn i bygningsloven med egne paragrafer. Der het det at kommunene skulle utarbeide generalplaner, dvs. overordnede planer for kommunen. Flere kommuner hadde problemer med å få gjennomført slike planer pga. manglende kompetanse. Flere kommuner gikk derfor etterhvert sammen og laget interkommunalt plankontor. I 1981 var det fortsatt bare halvparten av kommunene som hadde vedtatt sin generalplan, og disse bar også preg av å være overoptimistiske mht. hvilken vekst kommunen skulle få i årene fremover.

I 1972 fikk det nyopprettete Miljøverndepartementet hovedansvaret for arealplanleggingen, mens Kommunal- og arbeidsdepartementet fortsatte med ansvaret for resterende del av bygningsloven. Miljøverndepartementet mente det var behov for en egen planleggingslov og fremmet i 1977 forslag om en ny planlov. Lovforslaget ble realitetsbehandlet og vedtatt i mai 1981. Det var imidlertid stor uenighet mellom borgerlig og sosialistisk side.

Loven bygget rundt prinsippet om at alle utbyggingsvedtak skulle godkjennes på bakgrunn av vedtatte reguleringsplaner i kommunen. Dette var en speilvendt praksis i forhold til bygningsloven av 1965 som gjorde alle utbyggingstiltak lovlige med mindre de var i motstrid med kommuneplanene (generalplanene). Fra Arbeiderpartiets side var dette et press

på å fremskynde reguleringsplanarbeidet i kommunene.

Ved Stortingsvalget høsten 1977, fikk Høyre makten, og den nye planleggingsloven ble skrinlagt. Da planleggingsloven ble opphevet i 1982, hadde regjeringen oppnevnt et nytt planlovutvalg. Utvalget leverte i 1983 en utredning hvor det kom frem uenighet om planloven skulle være en egen lov. Regjeringen fikk flertall for å vedta en ny Plan- og bygningslov. Denne hadde ikke de samme krav til utarbeidelse av reguleringsplaner, men stilte krav om at myndighetenes kontroll med arealbruken skulle baseres på oversiktsplanleggingen i kommunen og ikke reguleringsplanene. Oversiktsplanleggingen var mer overkommelig for kommunene.

Arbeidet med planloven fortsatte i Miljøverndepartementet og i 1989, da Arbeiderpartiet igjen hadde overtatt regjeringsmakten, ble lovendring fremmet med krav om konsekvensutredninger.

Selv om Vegvesenet hadde mulighet for å godkjenne vegplanene, ble flere planer for nye veganlegg, spesielt i byområder, utover 1980-tallet vedtatt av kommunene i hht. Plan- og bygningsloven. Årsaken var at inngrepene ville få større konsekvenser for byutviklingen, og at det var naturlig å se vegplanleggingen i et byområde som en integrert del av byutviklingen.

VEDTAK OM OVERGANG TIL PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Dette var ikke tilstrekkelig for å overbevise Stortinget om at vegplanlegging fortsatt burde gjennomføres etter vegloven. I 1989 ble gjort en lovendring som førte til at

all vegplanlegging skulle skje etter plan- og bygningsloven, men at Statens vegvesen fikk beholde retten til å utarbeide planene. Kommunen fikk ansvaret for å vedta planen etter plan- og bygningsloven gjennom behandling i kommunestyret på linje med alle andre plansaker. Det ble innført en overgangsperiode på fem år. Det samme kravet fikk for øvrig også jernbanen som hadde hatt jernbaneloven som «sin» lov.

Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet arbeidet også tett sammen for at overgangen til plan- og bygningsloven skulle skje mest mulig problemfritt. Det ble bl.a. igangsatt forsøk i enkelte fylker og kommuner for å få prøvd ut de nye bestemmelsene.

I denne overgangsperioden kunne vegplaner fortsatt bli behandlet etter vegloven hvis kommunen ga sin tilslutning til det. I kommuner der det forelå bindende arealdel av kommuneplan, burde man fortrinnsvis benytte plan- og bygningsloven. Vegplanen måtte således ikke være i strid med bindende plan (dvs. kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan).

Det var mange i både Statens vegvesen og blant fagfolk i Samferdselsdepartementet som var sterkt i mot denne endrete lovbruken. Toppledelsen i Statens vegvesen mente likevel at dette var rett vei å gå.

I vegdirektør Eskil Jensens tale på vegsjefmøte i 1990 sier han: *«Ved lovendringer har Stortinget som kjent bestemt at vi i løpet av fem år mister adgangen til planlegging etter vegloven. All planlegging skal skje etter plan- og bygningsloven. Det har vært frykt i Vegvesenet i denne saken for å*

svekke vår egen planlegging. Jeg tror mye av denne frykten vil vise seg ubegrunnet. Blant annet etter god innsats fra Samferdselsdepartementet og oss selv har vi fått lovfestet vår rett til å utarbeide vegplaner og for kommunene den tilsvarende plikt til å behandle dem. En stor del av fremtidig vegbygging vil skje i områder hvor vi i alle fall hadde måtte bruke plan- og bygningsloven. Selv om klagebehandlingen ved hovedplaner (reguleringsplaner) flyttes fra Vegdirektoratet til Miljøverndepartementet tror jeg heller ikke det er så farlig. Vanskelige og kontroversielle vegplansaker har også tidligere havnet i departementet, eller sogar i Regjering og Storting.»

Overgangen ble ikke som mange hadde fryktet. Statens vegvesen sto fortsatt selv for all planlegging, og sørget for at planene fulgte vegnormalenes krav. Det var ikke så stor forskjell på kravene som ble stilt etter plan- og bygningsloven sammenlignet med det som det hadde vært etter vegloven. Planhierarkiet var nokså likt fra overordnet plan (vegutredning) til endelig byggeplan, men det ble nye navn på de samme plannivåene.

Betegnelser:

Vegloven	Plan og bygningsloven
Vegutredning	Kommuneplan
Hovedplan	Kommunedelplan
Detaljplan	Reguleringsplan
Byggeplan	Detaljprosjektering

Konsekvensene av ulike alternativer ble også vurdert og etter hvert ikke bare de prissatte konsekvensene, men også ikke prissatte verdier som vurdering av inngrep i f.eks. natur- og kulturmiljøer. Vegdirektoratet sørget tidlig på 1990-tallet for å utvikle metoder for slik verdiset-

ting og fikk det inn i Konsekvensanalysehåndboka. Dette er et dokument som har vært benyttet også for planlegging av jernbane. Disse legges også til grunn for det som ble etterhvert ble kalt Konsekvensutredninger.

Vegvesenet fortsatte likevel å godkjenne hovedplaner til et godt stykke ut på 1990-tallet. Dette var en måte å sikre at de tekniske krav til vegen var tilfredsstillende. Statens vegvesen innså etter hvert at dette var unødvendig. Det er i dag bare krav om at Vegdirektoratet godkjenner konstruksjoner (broer, tunneler etc).

FØRSTE MILJØTUNNEL I HORTEN I 1993

Den første så kalte «cut and cover» eller miljøtunnel ble bygget gjennom Horten (Hortenstunnelen) i 1993. Meningen var å legge rv 19 tvers gjennom boligområdet ned mot Oslofjorden. Vegen ville skape både barrierer mellom bebyggelsene og ikke minst støy. Det var derfor store protester til planforslaget.

Det endte med at Statens vegvesen valgte å gjennomføre et prøveprosjekt på å senke vegen og legge lokk over, noe som ga et sammenhengende boligområde på toppen uten vegtrafikkstøy. Dette er en løsning som senere er benyttet flere steder.

Kostnadene ved å utsette boliger for vegtrafikkstøy var ikke med i regnskapet før på 1980-tallet. Flere steder ble det planlagt veger tett opp mot eksisterende bebyggelse fordi det var ansett som svært kostbart å rive hus. Selv om det ble skjermet, kunne dette skape et dårlig og skyggefullt boligmiljø.

Ved utbygging av Rv 109 til fire feltsveg i Fredrikstad på slutten av 1980-tal-



På 1990-tallet kunne vegen frem til landets travleste fergesamband, Horten - Moss, blitt bygget rett frem i bildet her. For å skåne nærmiljøet ble vegen lagt i tunnel. Hortenstunnelen er landets første «cut and cover miljøtunnel». Til høyre sykkelveg i en tidligere jernbanetrasé. (Foto: Håkon Aurlien)

let, hadde Statens vegvesen funnet ut at det var mulig å få bygget en firefeltsveg uten å rive bebyggelsen. Det ville ført til at husene ble liggende bak en tett støyskerm rett ved inngangen til boligene. Dette utløste mange protester.

Erkjennelsen om å rive en hel husrekke for å få en bedre løsning, ség inn selv om det ble en mer kostbar løsning med innløsning av mange bolighus. Den nye firefeltsveien som ble bygget rundt 1994 (bildet s. 120), fikk et mye «grønnere» preg og ga mer luft mellom støyskerm og bebyggelse.

OVERGANGEN GIKK BEDRE ENN FRYKTET

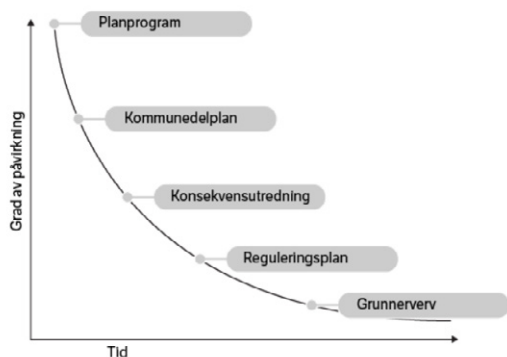
I 1993 gjennomførte Vegdirektoratet en spørreundersøkelse ved vegkontorene om hvordan de opplevet overgangen til plan- og bygningsloven. Flertallet av planene ble fortsatt utarbeidet av Statens vegvesen, men kommunen tok ansvar for den formelle behandlingen.

Totalt sett mente vegkontorene at det ikke var et stort problem med overgangen. De største utfordringene knyttet seg i hovedsak til kommunenes motvilje mot «å skjære gjennom» ved uenigheter, kommunens ønske om dyre løsninger, tap av fremdriftskontroll og manglende retningslinjer for bruk av plan- og bygningsloven.

Det var derfor ikke nødvendigvis bruk av plan- og bygningsloven som var hovedproblemet, men reelle interesse-motsetninger samt at Statens vegvesen hadde bygget seg opp til å bli en profesjonell etat innen planlegging med godt veiledningsmateriale og retningslinjer.

HVA ER DE STØRSTE ENDRINGENE DE SISTE 30 ÅRENE?

Den største endringen innen vegplanlegging er nok at det er kommet inn mange nye profesjoner. Tidligere var det vegplanleggeren som gjennomførte planleggingen med hjelp fra geolog og jord-



Figur hentet fra Håndbok 126, Plansamarbeid utdyping av §10 og 11 i planforskriftene, Statens vegvesen 1986.

skiftekanidat (grunnerverver). De første landskapsarkitektene kom i etaten på 1980-tallet, men det var først på 1990-tallet det ble mange. Antall landskapsarkitekter/arkitekter i Statens vegvesen vokste fra 5 til 50 i løpet tre år (1990-1993). Dette var fagfolk med god planfaglig bakgrunn.

Senere kom det inn biologer, arkeologer, naturvitere, akustikere etc. som var med på å vurdere miljøkonsekvensene av de ulike alternativene. All planlegging ble etter hvert satt ut til konsulenter. Betydningen av bred faglig bakgrunn er blitt et viktig krav. Mye må dokumenteres og godkjennes av ulike etater før kommunen kan vedta en plan. Videre er krav om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan etterhvert blitt vanlig.

Selve planleggingsprosessen er blitt mer omfattende. Etter vedtatt kommunepplan er det ikke nødvendigvis bare å igangsette reguleringsplan. Det er utarbeidet flere krav som fastsetter at det må utarbeides egen konsekvensutredning. Det innebærer at konsekvensutredning må vedtas av kommunestyret før selve reguleringsplanarbeidet kan påbegynnes. Forut for konsekvensutredningen skal det også foreligge et planprogram

som også skal vedtas av kommunestyret. Gjennom planprogrammet kan det også stille krav om at det skal foreligge en vedtatt kommunedelplan før videre planlegging igangsettes.

MER OMFATTENDE PLANPROSESS

Det viser at planprosessene i dag er langt mer omfattende enn tidligere. For å få bevilging fra Stortinget til bygging av ny statlig veg, kreves det at det foreligger vedtatt reguleringsplan. Tidligere var det det krav om godkjent hovedplan vedtatt av Vegdirektoratet.

Statens vegvesen stiller også selv krav om detaljprosjektering etter godkjent reguleringsplan. Denne gir et godt grunnlag for utlysning av entrepriser. Tidligere var ikke detaljeringsgraden (+/- 5 m) så stor som i dag. Det ga bl.a mulighet for bl.a stedstilpasninger i anleggsperioden. Siden all prosjektering i dag gjøres digitalt på PC, er det enklere å få til større nøyaktighet. Men det er også klart at endringer under anlegget vil ofte skape økte kostnader fordi entreprenør må gjøre endringer i forhold til opprinnelig prosjekt.

Det stilles ikke bare krav om bred faglig involvering, men omfattende prosesser med involvering av andre etater, og ikke minst befolkningen, for å ivareta forskjellige hensyn og for å stille nødven-

dige krav i planen. Dette skulle gjøres for å unngå unødvendige negative konsekvenser og for å kunne vurdere hvordan man kan bøte på dem. Hensynet til alle typer trafikanter skal også vektlegges i en vegplan, ikke bare bilister. Barn og unges interesser har også fått større oppmerksomhet. Det er også krav om forhåndsvarsel til hver planprosess samt informasjonsmøter underveis i planprosessen. Alle har også mulighet for å fremme merknader til planforslaget. Kommunen er nødt til å skriftlig redegjøre for om innspillene tas til følge eller ikke.

Statens vegvesen har fortsatt store muligheter å få gjennomslag for «sin» vegplan selv om kommunen er vedtaksmyndighet. Kommunen har imidlertid også mulighet for å foreta endringer av vegplaner som Statens vegvesen har utarbeidet. Hvis kommunen gjør endringer i en plan fremmet av Statens vegvesen, har vegvesenet mulighet for å legge inn innsigelse til planforslaget om de er uenig i planendringen. Det kan være ut fra at tekniske krav ikke var tilfredsstillende, eller at kostnadene ved alternative planen var betydelig økt, eksempelvis ved forslag om å legge vegen i tunnel. I slike tilfeller vil det være forhandlinger om endelig løsning.

I de tilfellene man ikke kommer til enighet, går saken videre til Statsforvalteren (tidligere Fylkesmann). Hvis denne ikke gir medhold, går saken til Kommunaldepartementet (tidligere var det Miljøverndepartementet som var planmyndighet) og med høring til Samferdselsdepartementet. Statens vegvesens faglige krav blir uansett ivaretatt i planene.

Det som er tydelig er at vegplanlegging og annen arealplanlegging er mye mer omfattende med krav om mye dokumentasjon. Mange hevder at det er flere forfattere enn lesere til planene. Det er likevel ikke sikkert at planene nødvendigvis er blitt vesentlig bedre. Det bygges eksempelvis veier over våtmarker selv om dette er arealer med høy verneverdi. Det planlegges også for motorveier med fire felt når det kunne vært tilstrekkelig med 1+2 felt som svenskene har. Hos oss er ikke denne vegstandarden innarbeidet i vegnormalen dels fordi mange er redde for at en fire-feltvei da aldri blir bygget.

Det vil alltid være behov for forbedringer av hvordan vi planlegger og hvilke prioriteringer og valg som tas. Det historien også viser er at valgene som tas, varierer utfra bl.a. økonomiske, politiske og tidstypiske samfunnsinteresser.

Litteratur og kilder

- Håndbok 126. «Plansamarbeid», utdyping av §10 og §11 i planforskriftene, Statens vegvesen 1986
- «Veg- og trafikkplanlegging» av Olaf Sjøteland, Vegingeniørens avdelings 60 årsjubileum 1973
- Vegplanlegging i Norge 1945-1990 av Hans Bostrom, 1989
- «Bakklandet i Trondheim», en bydel i forandring, SINTEF 1988
- Vegdirektør Eskil Jensens tale på vegsjeffmøte i 1990
- Konsekvensanalyser, Planavdelingen i Vegdirektoratet, 1978
- Plansamarbeid, utdyping av §10 og §11 i planforskriftene, Statens vegvesen 1986
- T-5/89
- Bruk av plan- og bygningsloven til vegplanlegging, Resultat av en spørreundersøkelse ved vegkontorene, Vegdirektoratet. 1993
- NOU 1975 1:
- NOU 1977:40 A, Norsk vegplan II Trafikk og bymiljø, 1977
- NOU 1977: 1 Ny planlov 1977
- «Bedre føre var, enn efter snar» – om planlegging og miljøkonsekvenserutredninger av Jan Grande STS – arbeidsnotat //97.