

Tid, makt og medvirkning i planprosesser

– en case-studie fra jernbaneutviklingen i Moss



Institutt for geografi

Masteroppgave i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging

Benjamin Borch

Universitetet i Bergen, 15. mai 2019

Forsidebilde: Benjamin Borch

Fotografi fra Værlegata med de siste av den gamle trehusbebyggelsen som ikke skal rives, med utsikt over området for utbygging av ny jernbanestasjon i Moss. I bakgrunn ligger eksisterende jernbanelinje og Moss Havn KF.

Forord

Når jeg først begynte på geografi skulle jeg egentlig bare ta et årsstudium, for deretter å studere noe annet. Fem år senere er jeg nå ferdig med en masteroppgave i nettopp geografi. Samfunnsgeografi har vært et utrolig spennende fagområde, og jeg setter stor pris på all kunnskap jeg har tilegnet meg underveis.

Denne oppgaven er et resultat av omlag ett års arbeid. Gjennom dette arbeidet har jeg fått veiledning og hjelp av mange mennesker rundt meg. Først og fremst vil jeg takke informantene mine som har gjort dette studiet mulig. Engasjementet til informantene har vært stort, og prosessen som undersøkes lang. Dermed har jeg hatt nok å ta tak i, og jeg håper at jeg har fått skildret alle de viktigste hendelsene og elementene knyttet til denne saken på en god måte.

Videre vil jeg takke veilederen min Håvard Haarstad, som alltid har satt av tid til meg dersom jeg har hatt spørsmål eller trengt veiledning. Du er en dyktig veileder og din hjelp har vært utrolig viktig for denne oppgaven. I tillegg vil jeg takke min tidligere veileder, Tarje Wanvik, som hjalp meg godt i gang med oppgaven og som også har tatt seg tid til å komme med innspill i slutfasen.

Videre vil jeg takke alle som har hjulpet meg med tilbakemeldinger, drøftelser og kunnskap til denne oppgaven. En spesiell takk til mine foreldre som har støttet meg i alle år og som har bistått med rettskrivning. Jeg vil også takke min kjæreste og samboer, Eva Barrow, du har vært utrolig viktig for gjennomførelsen av dette arbeidet. Videre vil jeg takke mine medstudenter på lesesalongen på CET, samt alle ansatte på CET, dere har bidratt mye til motivasjonen og har gitt verdifulle tilbakemeldinger underveis.

Sist men ikke minst vil jeg takke alle venner, medstudenter og ansatte som har gjort mine fem år som student på UiB helt fantastisk.

Bergen 15. mai 2019



Benjamin Borch

Sammendrag

Denne oppgaven er en case-studie av en over 25 år lang planprosess knyttet til jernbaneutvikling i Moss. Studiet prøver å identifisere hva slags utfordringer knyttet til tid, makt og medvirkning som oppstår i en så lang planprosess. Jeg har valgt å bruke dokumentanalyse og intervjuer som primære metoder for produksjon av data. Studiet forsøker å undersøke hvilke valg som har blitt institusjonalisert i planprosessen i Moss, og hvordan dette har påvirket planprosessen. Videre forsøker studiet å identifisere hvilke aktører som har påvirket planprosessen i Moss på ulike tidsrom. I tillegg drøfter oppgaven resultatene i en planfaglig kontekst og setter de inn i en planfaglig diskusjon rundt teoretiske fenomener som stivhengighet, samstyring, makt og medvirkning. Studiet forsøker også å bidra til diskusjonen om hvordan nyliberal utvikling gjennom moderne samstyringsstrukturer påvirker maktforhold og medvirkning innenfor dagens planleggingsparadigme.

Hva slags utfordringer medfører tid for makt og medvirkning i norske planprosesser?
Hvordan forholder vi oss til tid og endrede premisser i planlegging, og hvilke utfordringer kan oppstå når en planprosess strekker ut i tid?

Dette case-studiet, av den over 25 år lange planprosessen for jernbaneutvikling viser et eksempel på hvordan beslutninger tidlig i slike prosjekter kan være sentrale for prosessens videre utvikling, da det er her avgjørende valg for utforming ofte blir tatt. Case-studiet viser også til hvordan tid gradvis institusjonaliserer de kritiske veivalgene, noe som medfører utfordringer for makt og medvirkning. I tillegg viser oppgaven et eksempel på hvordan den moderne samstyringsstrukturen medfører høyere grad av forhandlinger og avtaler mellom ulike nettverksaktører. Studiet viser også et eksempel på at forhandlinger og avtaler mellom ulike aktører i nettverkssamarbeidet kan forsterke graden av lock-in utover i en planleggingsprosess. Oppgaven viser dermed hvordan tid og samstyring kan føre til noen utfordringer knyttet til stivhengighet, maktfordeling og medvirkning i norsk planlegging.

Innholdsfortegnelse

Forord	II
Sammendrag	IV
1 Innledning	1
1.1 <i>Bakgrunn</i>	2
1.2 <i>Forskningsspørsmål</i>	2
1.3 <i>Undersøkellesområdet</i>	4
1.3.1 <i>Kommunegrense og sammenslåing</i>	6
1.3.2 <i>Postindustriell utvikling</i>	6
1.3.3 <i>Intercity-jernbaneutvikling</i>	8
1.3.4 <i>Aktøroversikt</i>	12
1.3.5 <i>Folkelig engasjement i planprosessen</i>	13
1.3.6 <i>Koordinering av planer mellom Statens vegvesen og Bane NOR</i>	18
1.3.7 <i>Politiske forhold</i>	19
2 Teoretisk rammeverk	22
2.1 <i>Samstyring</i>	22
2.2 <i>Makt og planlegging</i>	24
2.3 <i>Bærekraftig utvikling i planlegging</i>	26
2.4 <i>Medvirkning</i>	27
2.5 <i>Stiavhengighet</i>	30
3 Forskningsdesign og metode	34
3.1 <i>Forskningsdesign</i>	34
3.1.1 <i>Case-studiet</i>	34
3.1.2 <i>Metodiske valg</i>	35
3.2 <i>Seleksjon og feltarbeid</i>	36
3.2.1 <i>Valg av informanter</i>	36
3.3 <i>Dataproduksjon</i>	38
3.3.1 <i>Forsker i felt</i>	38
3.3.2 <i>Semi-strukturert intervju</i>	39
3.3.3 <i>Dokumentanalyse</i>	40
3.3.4 <i>Sekundærdata</i>	41
3.4 <i>Datahåndtering</i>	41
3.4.1 <i>Tolkning og analysering av data</i>	41
3.5 <i>Metodiske implikasjoner</i>	42
3.5.1 <i>Forskerens posisjon</i>	42
3.5.2 <i>Etiske refleksjoner</i>	44
3.5.3 <i>Validitet og overførbarhet</i>	46
3.5.4 <i>Reliabilitet</i>	46
3.5.5 <i>Utfordringer underveis</i>	48
4 Makt og tid i planprosessen	50
4.1 <i>Viktige aktører som har påvirket prosessen</i>	50
4.2 <i>Prosessens tidlige år</i>	51
4.3 <i>Prosessens senere år</i>	55
4.4 <i>Avsluttende argumentasjon</i>	60
5 Innbyggerinvolvering i planprosessen	64

5.1	<i>Innbyggerinvolvering over tid</i>	64
5.2	<i>Innflytelsesmulighet i planprosessen</i>	70
5.3	<i>Oppsummerende argumentasjon og medvirkningstiltak</i>	72
6	Konklusjon	74
6.1	<i>Institusjonaliserte valg og endrede premisser</i>	74
6.1.1	Moss havn	74
6.1.2	Industriell tilknytning	75
6.1.3	Endrede premisser	75
6.1.4	Knutepunktutvikling	76
6.2	<i>Hvilke aktører har påvirket prosessen?</i>	76
6.3	<i>Hvilke utfordringer knyttet til medvirkning har oppstått?</i>	77
6.4	<i>Avslutning</i>	78
6.4.1	Mulige medvirkningstiltak	78
6.4.2	Tiltak knyttet til tid og makt i planlegging	79
	Referanser	81
	Plandokumenter og samarbeidsavtaler	87
	Avisartikler	89
	Nettsider	92
	Vedlegg 1: Intervjuguide	93
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv	95
	Vedlegg 3: Moss 2010 klage (1999)	97

Liste over figurer:

Figur 1: Moss sin beliggenhet i forhold til ulike transportkorridorer.....	5
Figur 2: Områder som i løpet av de siste 15 årene har blitt fristilt for byutvikling på grunn av industrinedleggelse.....	7
Figur 3: NSB bane region øst sin konsekvensutredning fra 1993	10
Figur 4: Tidslinje over sentrale hendelser i prosessen.	12
Figur 5: Oversikt over ulike aktører. Enkelte av aktørene som er ført opp som private er eid av det offentlige, men felles er at de har en forretningsmessig rolle.	13
Figur 6: Moss 2010 sin brosjyre fra 1998.	14
Figur 8: Arnstein (1969) sin modell av medvirkningsstigen.....	29
Figur 9: Mahoney (2000) sin modell for kontinuitet i selvforsterkende prosesser.	32
Figur 10: Bilde fra Bane NORs informasjonsmøte på Bylab Moss (Foto. Bane NOR, 2019). 69	

Liste over tabeller:

Tabell 1. Oversikt over informanter	38
---	----

1 Innledning

I dag planlegger vi for å imøtekomme våre økonomiske, sosiale og demografiske behov, samtidig som omstilling for å redusere samfunnets klimaeffekter stadig blir en viktigere del av planleggingen både nasjonalt, regionalt og lokalt. Vi utvikler stadig nye praksiser for hva som er viktig for videre utvikling av byer og regioner. I planfaglig kontekst oppstår det dermed noen utfordringer til hvordan vi forholder oss til tid i planlegging, fordi hendelser tidlig i en prosess ofte er av sentral betydning for den prosessuelle utviklingen (Pierson, 2000; Arthur, 1989; Mahoney 2000). Dermed kan tid bli et utfordrende aspekt ved planlegging.

Videre er planleggingsstrukturen i Norge preget av en utvikling i henhold til nyliberale prinsipper, der samstyring mellom ulike aktører har blitt en sentral del av den strukturelle tilnærmingen til planlegging. Nyliberalisme er et ideologisk begrep som ikke enkelt lar seg definere. Men, i grove trekk handler det om at statens eneste legitime oppgave er å sikre et fritt marked, individets frihet og eiendomsrett, fordi private løsninger anses som mer effektive enn offentlige (Harvey, 2005; Tranøy, 2006). Samstyring omhandler et globalt utbredt styringskonsept av distribusjon av makt, fordelt hos ulike aktører som samarbeider i et nettverk (Harvey, 1989). I planleggingsprosessene kan en derfor se at forhandlinger og samarbeid mellom ulike aktører i nettverksamarbeidet stadig blir viktigere (Pløger, 2008; Falleth mfl., 2010). En slik nettverksbasert struktur gjør at det kan oppstå noen utfordringer knyttet til makt og medvirkning i planleggingsprosesser. Denne utviklingen er også med på å definere hvordan prosjekter blir utformet, fordi en kan stadig oftere se at forhandlinger rundt utbyggingsavtaler og samarbeidsavtaler er med på å låse aktører til ulike løsninger tidlig i planprosesser. I følge Falleth og Hansen (2012) har undersøkelser vist at omtrent halvparten av politikerne i Norge føler seg bundet av forhandlinger med aktører allerede i utformingsfasen av planprosjekter. Det er heller ikke uvanlig at forhandlingene fører til at aktørene utvikler partnerskap tidlig i planprosesser. En slik utvikling gjør at stivhengighet og låsinger i planprosesser kan forekomme. Blant annet har det vist seg vanskeligere å fristille seg fra planer for å undersøke nye muligheter i en planprosess (ibid.).

Denne utviklingen bringer også en rekke utfordringer knyttet til innbyggerinvolvering i planprosesser. Strauss (referert i Fagence, 1977) beskriver hvordan deltagelse etter definisjonen er ment som et verktøy for å fordele makt slik at en oppnår reduserte maktforskjeller i samfunnet. Selv om medvirkning er en viktig del av moderne planlegging,

gjør den nyliberale utviklingen gjennom moderne samstyringsstrukturer at markedsaktører får større definisjonsmakt (Falleth mfl., 2010; Pløger, 2008), dermed blir det også vanskeligere for innbyggere å påvirke planprosesser når det åpnes opp for medvirkning (Falleth og Hansen, 2012), fordi viktige beslutninger allerede kan være ferdigforhandlet mellom aktører i nettverkssamarbeidet.

I en fremtid ingen kan spå, hvordan forholder vi oss forvaltningsmessig til tid i planlegging? Hva skjer med planprosesser når de strekker seg over 25 år, og hvordan påvirker dette makt og medvirkning i prosessen? Hvordan påvirker nyliberal utvikling gjennom dagens samstyringsstruktur makt og innbyggerinvolvering norske planprosesser? I lys av disse planfaglige problemstillingene vil jeg gjennom en case-studie av en over 25 år lang planprosess i Moss undersøke spørsmål knyttet til tid, makt og medvirkning i norske planprosesser.

1.1 Bakgrunn

Utgangspunktet for denne oppgaven ble utformet på bakgrunn av en langvarig opphetet debatt rundt byutvikling i studieområdet Moss. Denne debatten relaterer direkte til noen sentrale planfaglige teoretiske problemstillinger vi har arbeidet med i samfunnsgeografistudiet. Debattene har beveget seg rundt aktørers roller, tidsforløpet til planprosessen, åpne og lukkede bindinger, og om lokalsamfunnet er i stand til å utøve sin partsrolle i planprosesser der det foreligger nettverkssamarbeid mellom ulike aktører i en samferdselsprosess. Ettersom jeg har bodd mesteparten av mitt liv i byen Moss, og kjente til debattene knyttet til store planprosjekter i Moss, var det nærliggende for meg å velge dette som studieområde for de problemstillingene jeg hadde lyst til å se på i masteroppgaven. Problemstilling og de planfaglige temaene ble utarbeidet med dette som bakteppe.

1.2 Forskningsspørsmål

Denne oppgavens utgangspunkt er å analysere hvordan vi forholder oss til tid og innbyggerinvolvering i norske planprosesser, med et spesielt fokus på hva slags utfordringer som kan oppstå i lange planprosesser. Gjennom oppgavens problemstillinger inngår oppgaven også i diskusjonen om hvordan nyliberal utvikling gjennom moderne samstyringsstrukturer påvirker makt og medvirkning i norsk planfaglig kontekst. I tillegg inngår oppgaven i diskusjonen om hvordan vi forvaltningsmessig forholder oss til tid i planprosesser. Denne

oppgaven er en case-studie som analyserer planprosessen av ny jernbanestasjon og -trasé i Moss i lys av disse spørsmålene.

I Moss har det blitt opprettet en ny interessegruppe og et nytt politisk parti, den ene på grunn av- og den andre delvis på grunn av jernbaneprosessen i Moss. Felles har de et ønske om økt grad av medvirkning i planprosesser, og mener det har vært vanskelig for innbyggere å få innflytelse på jernbaneprosessen i Moss. Når stadig mer defineres i forhandlinger mellom ulike aktører (Falleth mfl., 2010; Pløger, 2008), hvordan påvirker disse nettverkssamarbeidene muligheten for innbyggerinvolvering i norske planprosesser? I tillegg er det interessant å undersøke hvordan tid påvirker norske medvirkningsprosesser. I lys av disse spørsmålene skal oppgaven undersøke medvirkningsprosessen i Moss. Hva slags mulighetsrom har det vært for påvirkning i denne planprosessen? Hovedproblemstilling undersøker derfor:

"Hvilke utfordringer knyttet til medvirkning oppstår i lange planprosesser, og hva slags medvirkningstiltak bør vurderes?"

Et interessant spørsmål er hvordan norske planprosesser påvirkes av å strekke seg over lengre tidsrom. Flere peker mot at man har endt opp med en løsning som ikke ville bli valgt på nytt i dag, mens andre mener den beste løsningen er valgt. Hva har ført til at man har to kranglende fronter som presenterer to helt ulike sannheter? Hvordan forholder vi oss forvaltningsmessig til tid i norske planprosesser? På bakgrunn av den lange planprosessen er det spesielt interessant å undersøke grad av institusjonalisert stivhengighet knyttet til en 25 år lang prosess. Dette er av interesse fordi det er en lang periode mellom konsekvensutredning, valg og vedtak av løsning og prosjektstart over 20 år senere. En kan derfor anta at det vil være spor av stivhengighet knyttet til en så lang prosess. Første underproblemstilling er derfor:

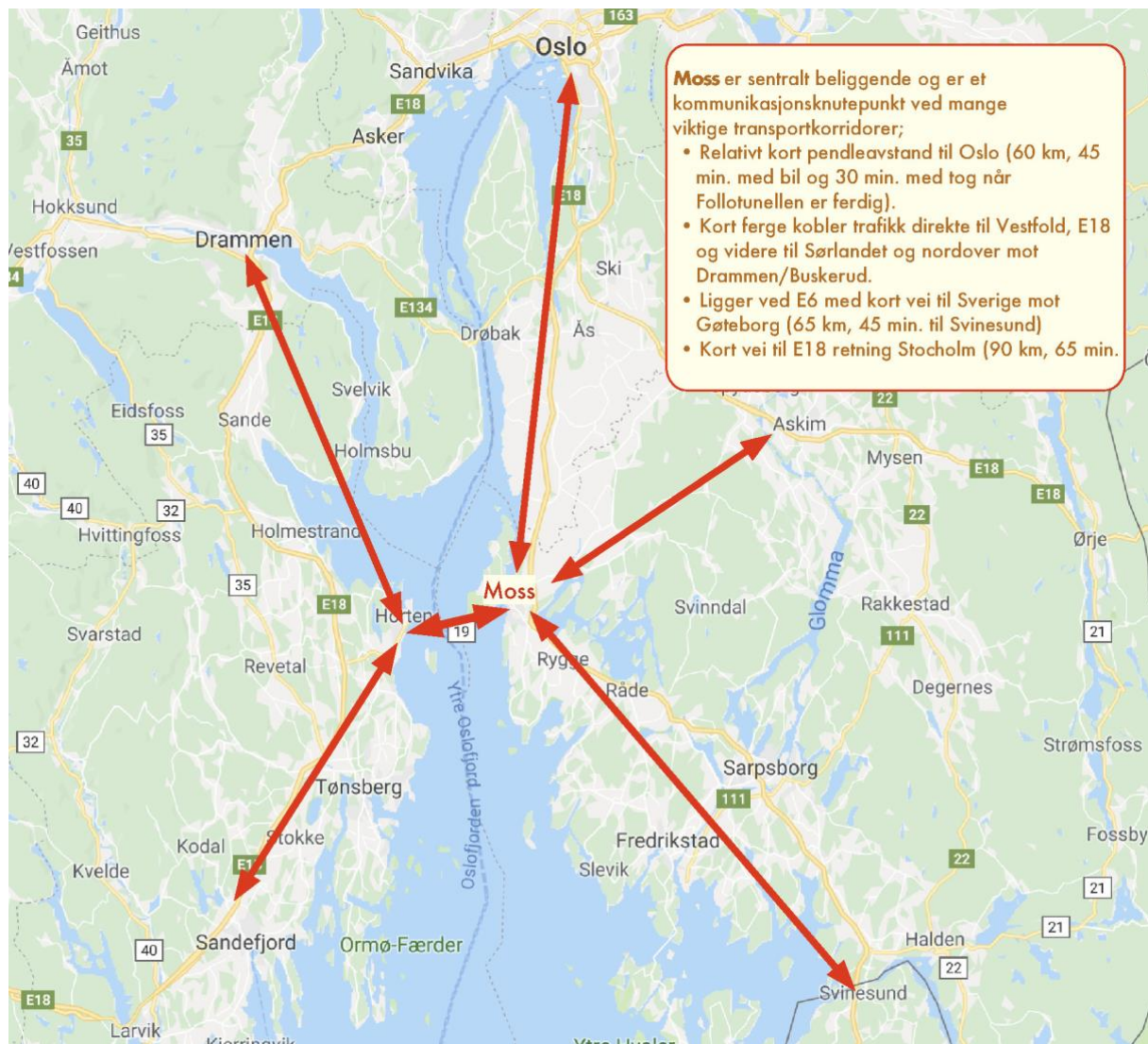
"Hvordan har ulike valg i planprosessen knyttet til jernbaneutvikling i Moss blitt institusjonalisert og hva slags påvirkninger har dette for prosessen videre?"

Videre vil oppgaven bidra til spørsmål knyttet til samstyring og makt i norske planprosesser. Hvordan påvirker nyliberale utvikling gjennom den moderne samstyringsstrukturen makt og medvirkning i planprosessen i Moss? I hvilken grad har makt og ressursmobilisering påvirket utfallet i ulike deler av planprosessen? I en så lang prosess vil det være mange ulike aktører som har påvirkning og makt i ulike deler av prosessen. Hvilke aktører har vært sentrale i de ulike delene av prosessen og hvordan påvirker dette prosessen? Andre underproblemstilling er derfor:

”Hvilke aktører har påvirket planprosessen knyttet til Jernbaneutvikling i Moss, og hvordan har dette endret seg over tid?”

1.3 Undersøkelsesområdet

Moss by ligger i Østfold og har et innbyggertall på 32 712 (SSB, 2018). Moss er lokalisert sentralt på Østlandet, omlag 60 kilometer sør for Oslo og omtrent 40 kilometer nordvest for Fredrikstad. Byen ligger langs viktige transportkorridorer (se figur 1) knyttet til både vei, båt og jernbane. Intercity-toglinjen (Østfoldbanen) gir gode kollektive forbindelser som endrer byens relasjonelle relative romlige avstander blant annet ved å gi et godt pendlertilbud. Videre er det omfattende planer om utbygging av Follo- og Østfoldbanen slik at togkapasiteten økes og den relative romlige avstanden reduseres dermed ytterligere (Bane NOR, 2018). Denne utbyggingen er en av flere årsaker til at byen forventes å få økt tilflytting og vekst i årene som kommer. Redusert reisetid vil gjøre det mer attraktivt som bosted for pendlere som daglig må reise til arbeidsplasser i omkringliggende områder som Oslo, Ås eller Fredrikstad. Moss har også et fergeleie med mye trafikk mellom Moss og Horten. Dette trafikksambandet har et betydelig volum med tungtransport fra vest, som reiser over fjorden for transport videre ut til kontinentet. I sentrum av Moss ligger også Moss Havn KF med en satsing på containertransport. Driften er utvidet ved etablering av en tørrhavn (containerlagringsareal) oppe ved E6 for å kunne øke kapasiteten.



Figur 1: Moss sin beliggenhet i forhold til ulike transportkorridorer.

Moss har mye sjøkantareal som er dårlig utnyttet langs sentrumsområdet. Jernbanen har i lang tid fungert som en barriere mellom sentrum og sjøen. Store deler av sjøkanten i Moss har vært brukt til fergeleie, havnevirksomhet, en mølle, industriområder på Jeløysiden og en større fabrikk (Peterson AS). Peterson-fabrikken gikk i 2012 konkurs, og området frigjøres nå til bolig og bymessig arealutvikling (Holmsen mfl., 2012).

Moss sentrum strekker seg også ut ved sundet til Jeløya, og all trafikk fra Jeløya må over en bro til sentrumsområdet i Moss. Her møter Jeløytrafikken fergetrafikken fra sambandet Moss - Horten.

I tillegg er det et stort volum med by-intern biltrafikk som til sammen utgjør en betydelig trafikkmengde i sentrum av Moss. Dette medfører en overbelastning av veikapasiteten gjennom sentrum som resulterer i omfattende problemer knyttet til stagnering av trafikk og lange køer, spesielt i rushtidene (Statens Vegvesen, 2019).

1.3.1 Kommunegrense og sammenslåing

Moss by sin utvikling har også vært preget av at kommunegrensen mellom Moss og Rygge kommune har vært lokalisert rett på sørsiden av Moss sentrum. Deler av Rygge kommune har derfor vært i det som funksjonelt sett må defineres som Moss by. Dette har medført at Rygge kommune har utviklet ett bilbasert industri og handelssentrum rett i sørkanten av byen, og Moss by har derfor fått to ulike sentrumsområder, et hoved sentrum og et bilbasert handelssentrum. Disse næringslivssenterne har i mange år konkurrert, og har vært en av flere faktorer som har resultert i at Moss sentrum har preg av sentrumsdød (Lundgaard, 2012). Dette er blant annet på grunn av høy popularitet og omfattende handelsaktivitet hos de store bilbaserte butikkene og kjøpesenteret i utkanten av byen. I tillegg har jernbaneutviklingen blitt påvirket av kommunegrensen da utredningene for trasé har blitt delt opp i Sandbukta – Moss stasjon og Kleberget – Såstad. Moss og Rygge kommune slås sammen fra januar 2020, og nye Moss kommune blir planlagt og utformet i disse dager.

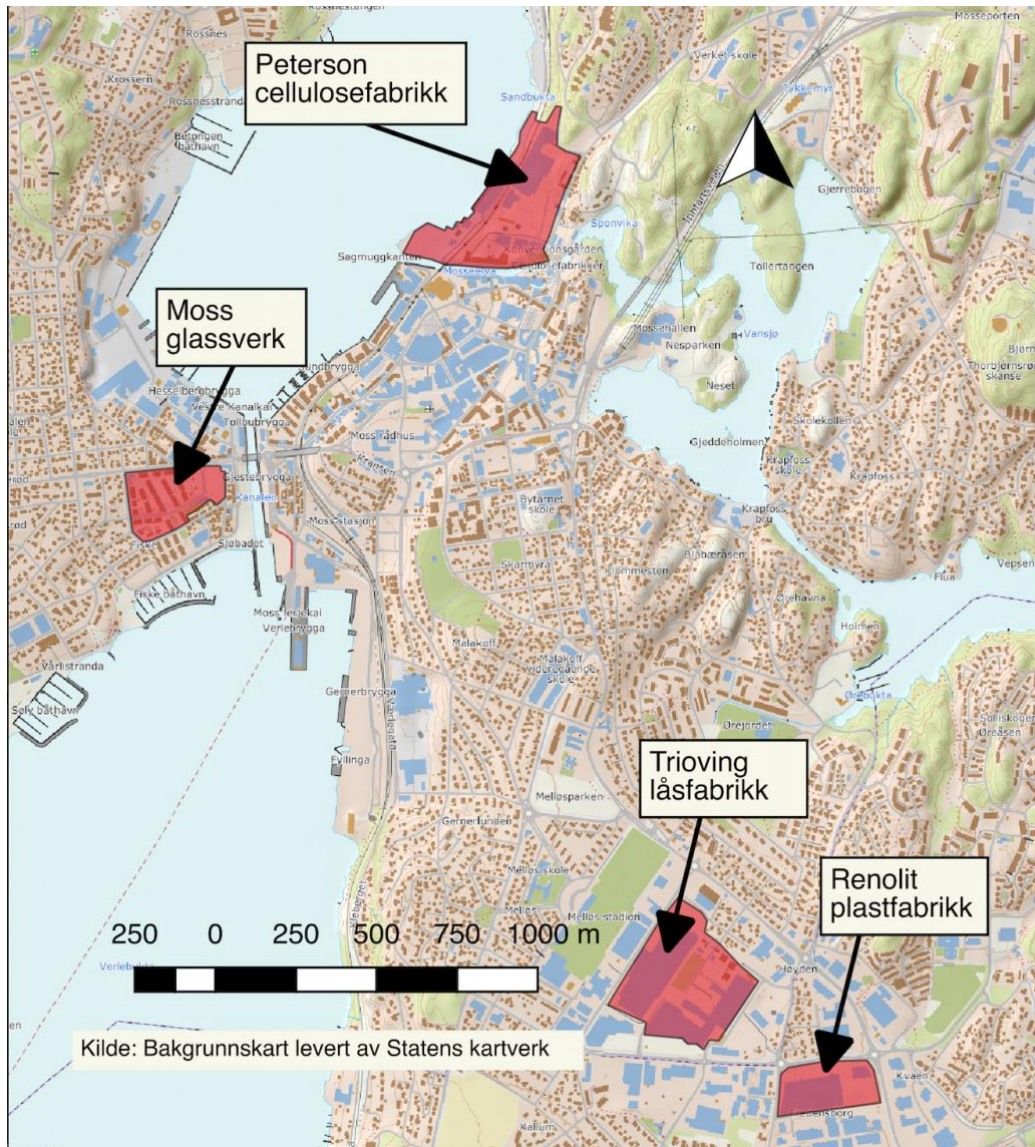
1.3.2 Postindustriell utvikling

Moss har lenge vært en typisk industriby i Østfold, men i senere tid kan man se en by som er i stor endring. Byen er i ferd med å transformeres fra en industriby til en postindustriell by i løpet av en relativt kort periode. Følgende industriområder har i løpet av de siste 20 årene blitt lagt ned:

- Moss glassverk ble lagt ned i 1999 og fristilte ca. 50 daa (Torgersen og Stamnes, 2012).
- Renolit plastfabrikk ble lagt ned 2005 og fristilte 45 daa (Industrimuseum, 2019).
- Peterson cellulosefabrikk ble lagt ned i 2012 og fristilte ca. 120 daa (Torgersen og Stamnes, 2012).
- TrioVing låsefabrikk ble lagt ned i 2014 og fristilte ca. 120 daa (Vogt, 2019).

Tilsammen er store områder fristilt fra industri, og disse skal hovedsakelig bygges om til boligområder. Moss glassverk sitt område ble i 1999 solgt til Selvaag Eiendom og de har utviklet mesteparten av området til ett boligområde med lavblokker (Torgersen og Stamnes, 2012). Peterson AS sitt fabrikkområde ble solgt til Høeg Eiendom AS som bygger og utvikler området til en ny bydel nord for Moss. Her skal det hovedsakelig være boligområder, men også noen næringsbygg (Warberg-Knoll, 2014). Fabrikkområdet til TrioVing låsefabrikk blir

bebygget med en blanding av boliger og næringsbygg. Fabrikktomta til Renolit ble brukt til å etablere et stort bilbasert kjøpesenter (Rygge storsenter), som har styrket utbyggingen av Høyden-området.



Figur 2: Områder som i løpet av de siste 15 årene har blitt fristilt for byutvikling på grunn av industrinedleggelse.

Industriell nedleggelse har fristilt omtrent 335 daa for byutvikling over en periode på bare 15 år. Dette er omfattende for en småby som Moss. Den generelle utviklingen går altså mot en postindustriell by, der store deler av industrien nedlegges samtidig som det utbygges mye boliger og noe næringsbygg. Moss hadde også en tidligere «negativ» merkevare knyttet til stedsidentitet fra lukten til Peterson cellulosefabrikk og Moss har derfor lenge vært kjent for mosselukta. Nedleggelse av Peterson AS har dermed gjort at denne identiteten er i ferd med å forsvinne.

Samtidig med denne postindustrielle transformasjonen er det også flere store prosjekter knyttet til jernbane- og riksveiutbygginger. Det har derfor vært omfattende debatter rundt disse byutviklingsprosjektene, og særlig de som er knyttet til jernbane, riksvei og havn i byen. Utviklingen av ny Intercity-linje som reduserer relativ tidsmessig avstand til Oslo og de andre nærliggende byene, gjør at det forventes en betydelig befolkningsvekst i årene som kommer. Disse prosjektene kommer også til å medføre store fysiske og strukturelle endringer for byen. Følgende prosjekter har blitt debattert mye de siste årene:

- Intercity-toglinjen skal utbygges for økt hastighet. Trinn en er Follotunellen på Follobanen mellom Oslo og Ski, som vil redusere reisetiden, øke kapasiteten og dermed gi plass til flere avganger. Dermed reduseres også den relative tidsmessige avstanden til Oslo og omkringliggende byer. Det er estimert at reisetiden mellom Moss og Oslo blir redusert fra omtrent 42 minutter til omtrent 30 minutter. Reduksjon av reisetid vil avhenge noe av om man tar lokal- eller regiontog (Bane NOR, 2018). I tillegg til Follobanens utbygging, skal det bygges en ny trasé for toglinjen gjennom Moss (fra Såstad – Sandbukta) og en ny stasjonsløsning i Moss. Intercity-utbyggingen har derfor vært et omfattende samferdselsprosjekt som har vært mye debattert de siste 25-30 årene. Hvor skal linjen gå, og hvor skal togstasjonen plasseres?
- Utbygging av riksvei 19 (rv.19). Det har lenge vært ønsket en løsning for å fjerne fergetrafikken fra sentrumsområdet i Moss. Fergesambandet mellom Moss og Horten medfører i dag en stor trafikkbelastning for sentrumsområdet. En ny løsning er derfor ønsket for å kunne lede trafikken rett fra fergeområdet og ut av byen til E6, uten at denne trafikken påvirker trafikkbildet i Moss sentrum (Statens Vegvesen, 2019).
- Utbygging, nedskalering eller nedleggelse av Moss Havn KF. Det har vært debatter knyttet til havnens fremtid og i hvilken skala det er behov for en havn i Moss.

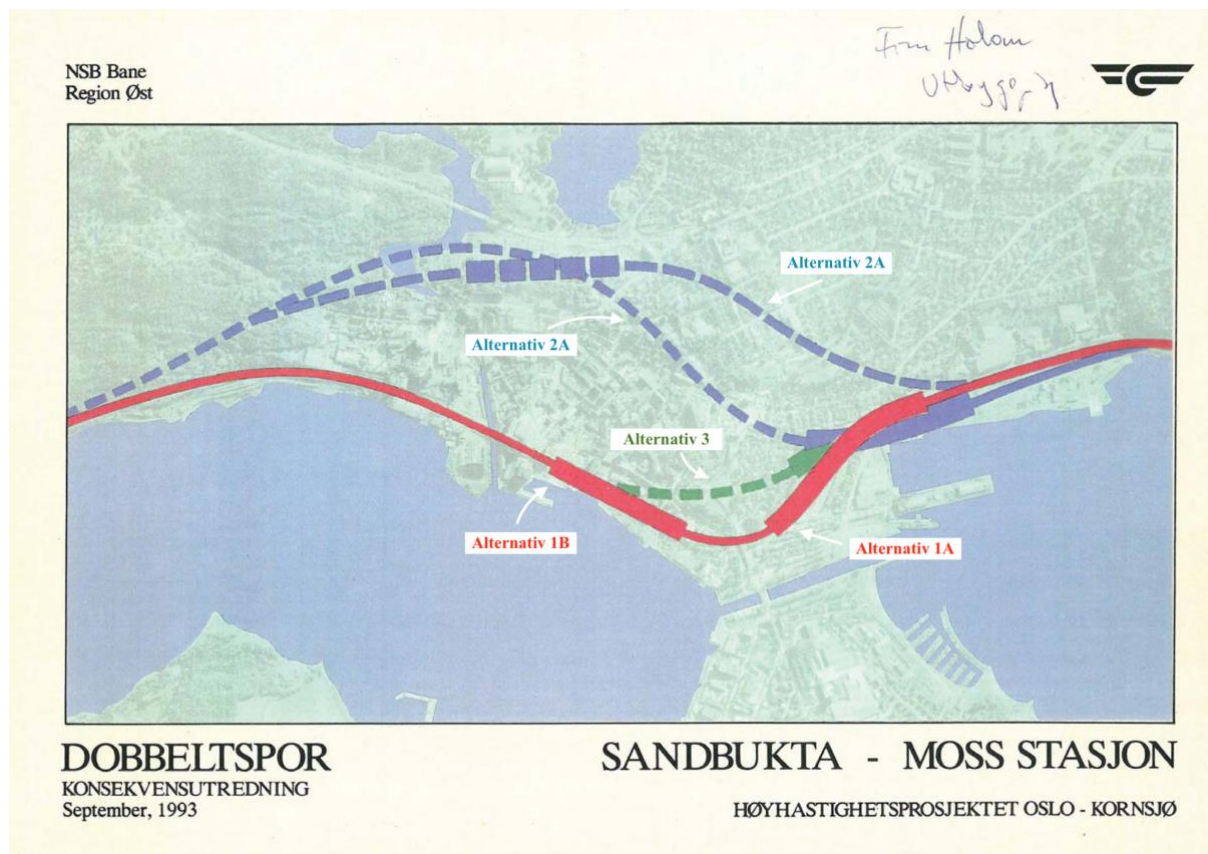
1.3.3 Intercity-jernbaneutvikling

På 1990-tallet begynte man i forbindelse med Intercity-utbygging planlegging av ny jernbanetrasé og stasjonsløsning i Moss. Denne prosessen har strukket seg over 25 år og i dag har man nylig begynt utbygging av valgt løsning. Etersom prosessen er langtrukken har det oppstått noen utfordringer underveis. Blant annet har det vært mye uenighet rundt valg av løsning. Løsningen som er valgt har over tid vist seg stadig mer utfordrende i forhold til grunnforhold og pris, samt at løsningen medfører utfordringer for andre byutviklingsprosjekt i

byen. Dermed har en i nyere tid fått et stort engasjement for å undersøke andre alternativer for byen.

I denne delen vil det redegjøres for noen av de viktigste hendelsene i prosessens historie. Denne historikken vil ikke inkludere alle hendelser og dokumenter i tilknytning til prosessen, da det er særdeles mange i en så lang prosess. Det forsøkes heller å gi en oversikt over en rekke sentrale og viktige hendelser i prosessen.

Allerede på 1990-tallet begynte planlegging av ny jernbaneløsning i Moss. I 1993 ble det gjennomført en konsekvensutredning der det ble fremlagt fem alternativer med ulike kombinasjoner av trasé- og stasjonsvalg. 1A og 1B var alternativ som gikk ut på å bruke den eksisterende daglinje-traséen med to ulike stasjonsalternativer, ved den eksisterende stasjonen eller ved Sundbryggen et lite stykke bortenfor. 2A og 2B var alternativ som gikk ut på å lage ny trasé i langtunell under byen. 2A foreslo en stasjon ved Bjerget, mens 2B foreslo en stasjon lokalisert ved den eksisterende stasjonen. Alternativ 3 foreslo en løsning som omgjorde dagens daglinjetrasé delvis på bro og delvis i tunell under byen. Denne løsningen foreslo også en stasjon ved den eksisterende stasjonen (NSB Bane Region Øst, 1993). Alle forslagene i konsekvensutredningen hadde en forutsetning om at jernbanetraséen skulle gå nedom Moss havn.



Figur 3: NSB bane region øst sin konsekvensutredning fra 1993

I konsekvensutredningen estimeres det at utbyggingen skulle være ferdig relativt tidlig på 2000-tallet (NSB Bane Region Øst, 1993). I 1999 vedtok bystyret å legge til grunn for alternativ 2B i en samordnet reguleringsplan som fastslo at man skulle gå videre med utgangspunkt i en trasé i tunell og en stasjon lokalisert omtrent ved den eksisterende togstasjonen (Moss kommune, 1999).

I 2001 vedtok bystyret i Moss at Moss kommune fikk økt ramme for kjøp av eiendom i Nyquistbyen. Nyquistbyen er en bydel i Moss som ligger rett øst for dagens jernbanestasjon. Videre ble det i 2003 skrevet en avtale mellom Moss kommune, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Denne avtalen gikk ut på å samarbeide rundt oppkjøp og forvaltning av eiendom som måtte rives i forbindelse med utbygging av ny stasjon, trasé, parkeringsplasser, osv. (Moss kommune mfl., 2003). Moss kommune og Jernbaneverket/Bane NOR, har derfor ervervet en rekke eiendommer i området de siste 15-20 årene.

I februar 2008 ble et forslag til hovedplan for nytt dobbeltspor mellom Sandbukta og Moss godkjent. Her ble det foreslått et alternativ 2C, som var en trasé noe lengre vest for alternativ 2B. Planen ble vedtatt, men traséen ble etter grunnundersøkelser anbefalt flyttet lengre øst igjen for å unngå ugunstige soner med dårlige grunnforhold (Jernbaneverket, 2011). I januar

2011 ble kommunedelplanen for dobbeltspor Kleberget - Såstad fremlagt (Jernbaneverket, 2011).

Som oppfølging av kommunedelplanen som ble vedtatt i juni 2011, ble det i 2012 inngått en samarbeids- og intensjonsavtale mellom eiendomsselskapet til Bane NOR, Rom Eiendom AS (nå Bane NOR Eiendom AS), Moss kommune og Moss Havn KF. Denne avtalen omhandler tilrettelegging og utvikling av eiendom i en ny bydel kalt Sjøsidene. Sjøside-prosjektet gjelder opprettelse av en ny bydel ved sjøen, rett ved den vedtatte løsningen for ny togstasjon. I denne avtalen binder Moss kommune som ansvarlig planmyndighet seg til å optimalisere planprosessen for utvikling av bydelen Sjøsidene. Avtalen skulle legge grunnlaget for at partene i området kunne oppnå en helhetlig og god utvikling av jernbane- og havneområdet (ROM Eiendom AS mfl., 2012). Sjøsidene prosjektet, som jeg kommer til under, ble senere opprettet i et AS i 2014. I 2012 blir også Moss Kommunale Eiendomsselskap KF (MKEiendom) opprettet for å forvalte eiendommene til Moss kommune etter vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper (Moss kommune, 2018).

I 2013/2014 ble det utarbeidet et planprogram for detaljregulering. Dette var en detaljregulering der det ble valgt å gå videre med alternativ 2B. Etter en lang prosess, med samarbeid mellom lokale interesser og Moss kommune, ble det enighet om å gå videre med alternativ 2B fra samordnet reguleringsplan som ble vedtatt i 1999 (Jernbaneverket, 2014). Prosjektet ble deretter påbegynt i 2014 (Stensrud, 2017).

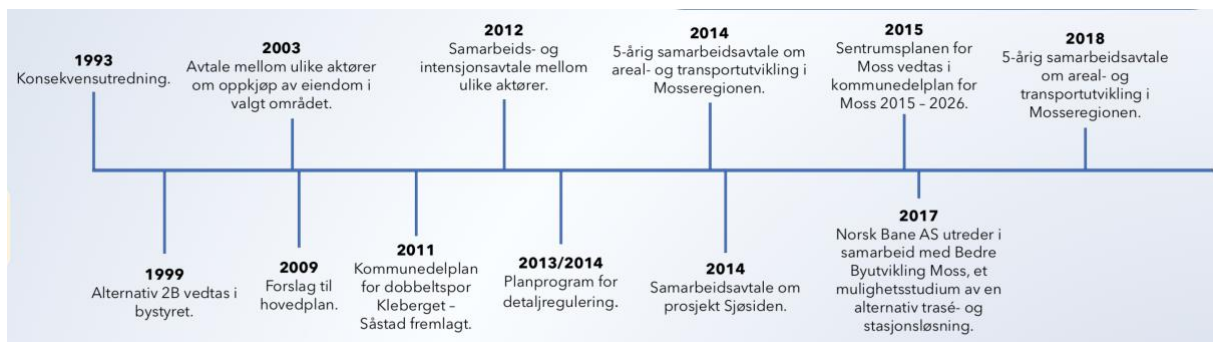
I Mars 2014 ble det videre inngått en 5-årig samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling i Mossregionen. Dette var en avtale mellom Østfold fylkeskommune, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Moss kommune og Rygge kommune. Her ble det inngått et langsiktig samarbeid om en felles areal- og transportutvikling i Mossregionen, som skulle sikre en bære- og konkurransekraftig utvikling i regionen (Østfold fylkeskommune mfl., 2014).

24. november 2014 ble Sjøsidene Moss AS opprettet. Dette er en avtale mellom ROM Eiendom AS, Moss kommune og MKEiendom angående samarbeid om utvikling av Sjøsidene bydelen der den vedtatte togstasjonen skal lokaliseres. Moss Havn KF og fergeleiet er også lokalisert i dette området. Prosjektet stiftet aksjeselskapet Sjøsidene Moss AS i 2015. Her ble Sjøsidene Moss AS tildelt forhandlingsrett på vegne av kommunen for å sikre arealer i området. Denne avtalen var mer omfattende og bandt eierpartene gjensidig til å være erstatningsansvarlige for evt. brudd på avtalen (Rom Eiendom AS mfl., 2014).

15. juni 2015 vedtas sentrumsplanen for Moss i kommunedelplan for Moss 2015 – 2026 der den nye jernbanestasjonen er en viktig del av Sjøsidens strategiske rolle som område for knutepunktutvikling (Moss kommune, 2015).

I 2017 blir det gjennom et folkelig engasjement utredet et mulighetsstudium av en alternativ trasé og stasjonsløsning, gjennomført av Norsk Bane AS og Bedre Byutvikling Moss (BBM). Dette mulighetsstudiet foreslo en stasjon ved Myra, omtrent 150 meter øst for stasjonsplasseringsforslaget i 2A-løsningen fra 1993 (Norsk Bane, 2017). Dette mulighetsstudiet er ikke en del av selve prosessen, men føres likevel opp som en viktig hendelse ettersom det er et mye omtalt dokument i denne oppgaven.

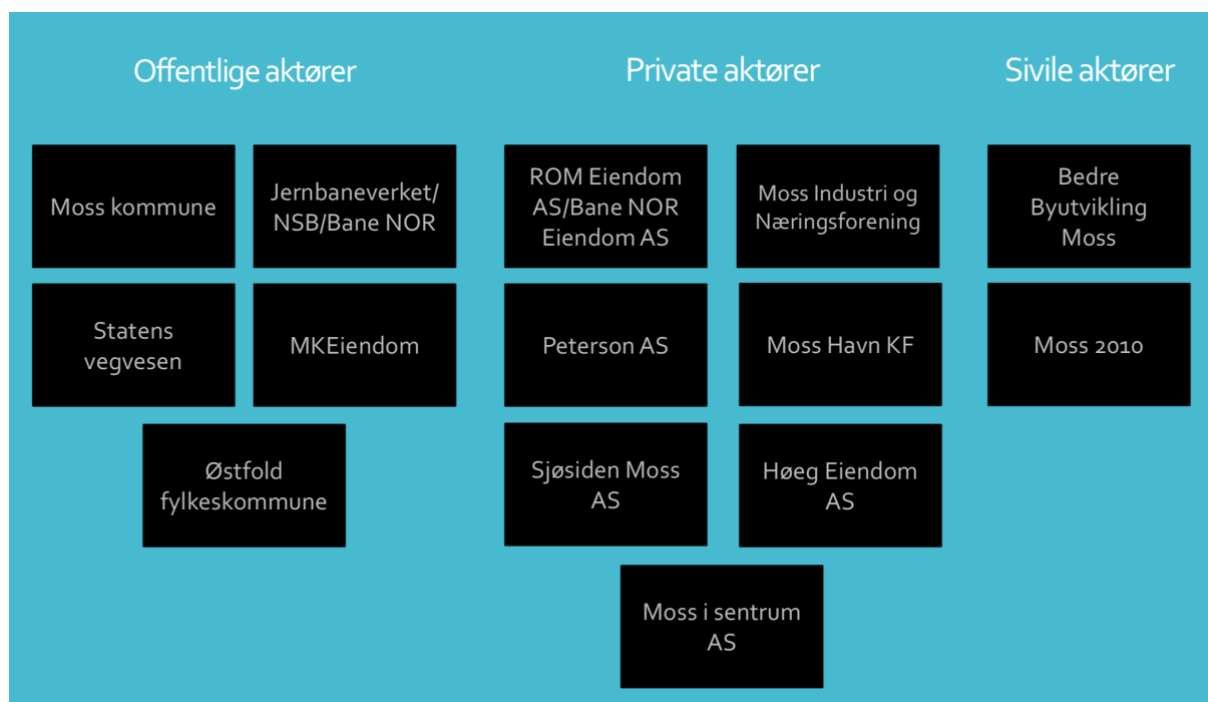
I 2018 ble det inngått en ny 5-årig samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling i Mossregionen mellom Østfold fylkeskommune, Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen, Bane NOR, Moss kommune og Rygge kommune. Avtalen hadde til hensikt å tilrettelegge for en attraktiv, bærekraftig og konkurransedyktig region gjennom virkemidler innen areal- og transportsektoren (Østfold fylkeskommune mfl., 2018).



Figur 4: Tidslinje over sentrale hendelser i prosessen.

1.3.4 Aktøroversikt

For å gi en bedre oversikt over ulike aktører som har hatt interesser i jernbaneutviklingen, har jeg laget en aktøroversikt (se figur 5). Det er verdt å merke seg at denne oversikten ikke representerer alle aktører som har hatt interesser i denne saken ettersom det kan være flere skjulte interesseaktører som ikke har blitt fanget opp av dette studiet. Denne oversikten gir likevel en illustrasjon over de mest sentrale aktørene, samt noen indirekte interesseaktører.



Figur 5: Oversikt over ulike aktører. Enkelte av aktørene som er ført opp som private er eid av det offentlige, men felles er at de har en forretningsmessig rolle.

1.3.5 Folkelig engasjement i planprosessen

I 1998 ble det startet en gruppe ut ifra et folkelig engasjement, som fikk navnet Moss 2010. Denne gruppen engasjerte seg byutviklingen og utarbeidet ulike prosjektskisser for løsninger i Moss. De lagde prosjektbrosjyrer og prøvde å skape et engasjement rundt byutvikling i byen.

Da bystyret i 1999 vedtok en samordnet reguleringsplan der alternativ 2B ble vedtatt, reiste det et stort engasjement i denne gruppen fordi de mente dette var en dårlig løsning. På bakgrunn av dette ble det sendt inn en 27 siders klage som anførte at konsekvensutredningen fra 1993 ikke hadde utredet ulike miljø- og samfunnskonsekvenser i stor nok grad, samt at det hadde blitt begått flere andre saksbehandlingsfeil i saken. Moss 2010 krevde derfor en ny behandling fra kommunen der de sa at kommunen måtte sikre at befolkningen fikk tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av de ulike alternativene, samt la til rette for innbyggerinvolvering (se vedlegg 3). Etter en behandling ble klagen avvist (Parker, 2017). I etterkant av dette roet engasjementet seg ettersom det ikke forelå noen statlige midler til å begynne utbyggingen.



Figur 6: Moss 2010 sin brosjyre fra 1998.

Etter klageprosessen gikk det mange år uten særlig folkelig engasjement. Omtrent 10 år senere vokste det frem et økende engasjement knyttet til ulike byutviklingsprosjekter i Moss. Spesielt vokste det frem et engasjement ovenfor jernbaneutviklingen, ettersom løsningen som en hadde valgt på 1990-tallet stadig ble mer utfordrende å gjennomføre.

I 2013 gikk noen politikere fra Moss Arbeiderparti ut i avisen og sa at de vurderte å se på et alternativ tilsvarende 2A fra konsekvensutredningen. I avisen ble det da skrevet at Bane NOR tidligere hadde forkastet en slik løsning på bakgrunn av en grovskisse for en stasjon ved Bjerget. Bane NOR hevdet at denne løsningen var for krevende med tanke på dårlige grunnforhold, større vedlikeholdskostnader knyttet til underjordisk stasjon og omfattende rivning av områder i sentrum (Stensrud, 2017; Parker, 2017). Etter et partimøte bestemte Moss Arbeiderparti at alternativ 2A ikke var aktuelt og at en skulle gå videre med valgt løsning (Fretheim, 2013). Grovskissen til Bane NOR skapte noe oppstyr hos enkelte, da det viste seg at løsningen som Bane NOR hadde undersøkt (Skoggata alternativet) var en annen løsning enn den som noen av politikerne hadde utalt at de ville vurdere å se på, nemlig Bjerget/Myra-alternativet, som var skissert av Arkitektteam AS. Skoggata-alternativet Bane NOR hadde undersøkt var et alternativ som ikke hadde vært etterspurt. Bane NOR hadde altså ikke undersøkt samme løsning som enkelte snakket om i avisene, men argumenterte for at Bjerget/Myra-alternativet ikke var aktuell på bakgrunn av denne grovskissen (Parker, 2017). Dette bidro til å skape et økt folkelig engasjement.

Det folkelige engasjementet tok seg opp i form av avisdebatter i forbindelse med definisjon av planprogram for detaljreguleringen som startet i 2013/2014. Her gikk en videre med alternativ 2B på bakgrunn av den samordnede reguleringsplanen som ble vedtatt 1999.

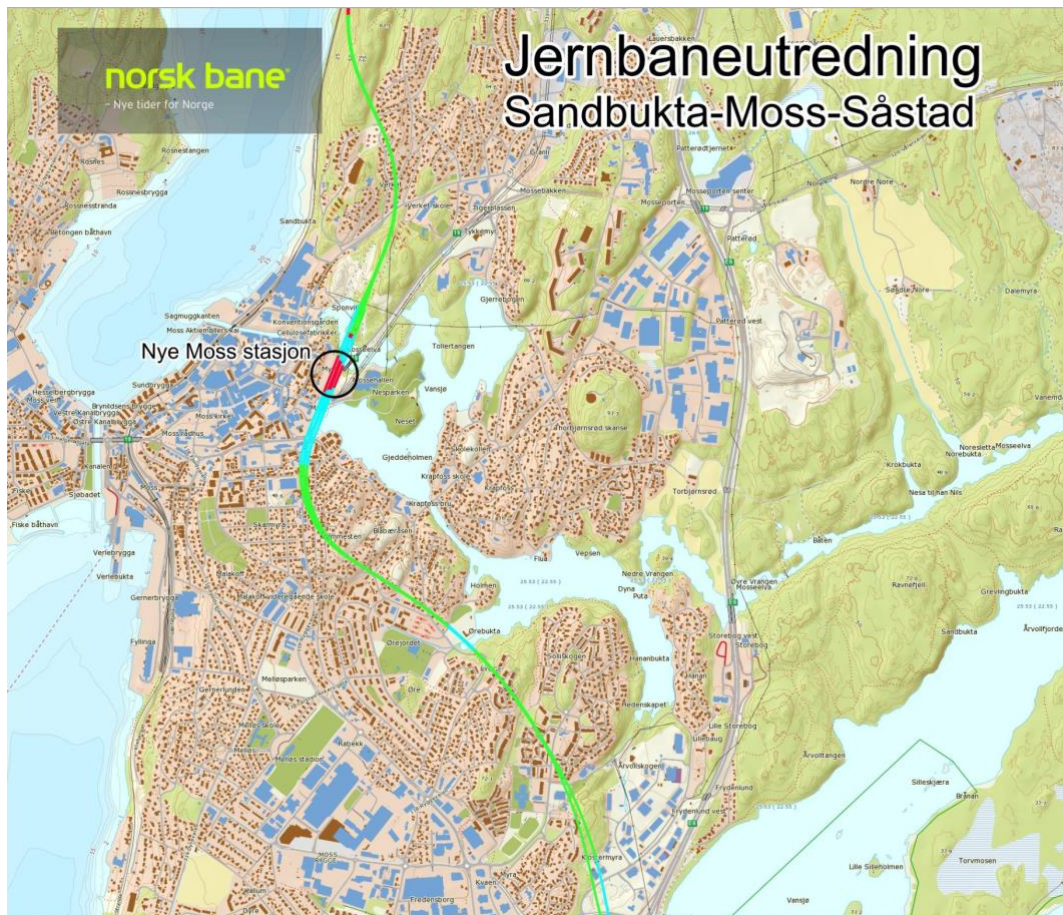
Våren 2014 ble det dannet en Facebook-gruppe med navn ”Nei til utvidelse av Moss Havn”, som raskt ble en gruppe for diskusjoner av ulike byutviklingssaker knyttet til havneområdet. På kort tid ble også jernbanesaken en sentral del av diskusjonen på denne Facebook-siden. Ettersom diskusjonen handlet om både fergeleiets plassering, rv.19-forbindelsen mellom fergeleiet og E6, havnas fremtid, jernbanestasjonen plassering og valg av jernbanetrasé, byttet gruppen navn til ”Bedre Byutvikling Moss” (BBM). Gruppen har siden hatt arbeid knyttet til ny jernbanestasjon og togtrasé som sitt hovedfokus. BBM-gruppen har i dag 6396 følgere på Facebook, og er i dag formalisert som en forening med et styre. Medlemmene i gruppen har skrevet en rekke debattinnlegg og nedlagt et betydelig arbeid for å vise til at det eksisterer bedre alternative løsninger for jernbaneutvikling i Moss. I tillegg har gruppen hatt flere store arrangementer, demonstrasjoner, protestmarsjer og fakkeltog i løpet av planprosessens senere år.

I mars 2017 utarbeidet gruppen et forslag til alternativ løsning med stasjon ved Myra. Forslaget var tegnet av Arkitektteam AS og var en mulighetsskisse. Gruppen fikk utarbeidet en undersøkelse for traséløsning og stasjonsplassering, gjennomført av konsulentselskapet

Norsk Bane AS (Norsk bane, 2017). Undersøkelsen ble finansiert gjennom folkefinansiering på BBM sin Facebook-gruppe.

BBM og Norsk Bane sitt forslag innebar en løsning med plassering ved Myra, litt øst for der protestgruppen tidligere hadde foreslått en stasjonsplassering. Utredningen foreslo en togstasjon på Myra, under bakken, ved det som i dag er et innfartsparkeringsareal. Stasjonen ble foreslått bygget som underjordisk stasjon, men med glasstak opp i dagen (Norsk Bane, 2017). Lokaliseringen av Myra-stasjonen ble lagt 150 meter øst for Basartaket og ville ligge relativt sentralt for sentrumsområdet, omtrent 500 meter nærmere sentrum enn vedtatt løsning.

Mulighetsstudiet var likevel bare et forstudium av mulighetene for en alternativ løsning, og forslaget hadde en betydelig usikkerhetsmargin. Blant annet anslås total kostnadene til omtrent 5,4 milliarder kroner, men det tas høyde for at summen kan være alt fra 3,2 og 7,6 milliarder kroner (Norsk Bane, 2017). Bane NOR sitt vedtatte alternativ er i dag kostnadsberegnet til omtrent 9,5 milliarder kroner (Bane NOR, 2018a), og det ble derfor ansett som en seier for protestgruppen da dette mulighetsstudiet viste til at deres løsning antagelig kunne gi en billigere, og i følge gruppen, også en bedre løsning for byen.



Figur 7: Norsk Bane og BBM (2017) sin mulighetsstudie.

Ifølge Norsk Bane og BBM ville dette alternativet vært bedre med tanke på en rekke forhold (Waters, 2017; Norsk Bane, 2017):

- Plassering av togstasjonen blir mer sentralt i Moss by.
- Mulighet for større kapasitet og raskere hastighet på linjen grunnet rettere togtrasé.
- Frigjøring av områdene ved havna til bygging av rv.19 i en tunell ut av byen, og dermed kunne man løst problematikken knyttet til fergetrafikk i sentrum.
- Antall hus som måtte rives hadde blitt redusert fra mer enn 100 hus til noen næringslokaler, noen garasjer og et uthus. I tillegg beskrives 3 hus som i risikozonen for setningskader.
- Alternativet ville fremdeles kunne gi jernbanetilgang til havna slik som Bane NOR sin vedtatte løsning har.
- Mindre togstøy, og mulighet til å kjøre godstog gjennom sentrum om natta uten støyproblematikk.
- Løsningen var ca. 1 km kortere og hadde ikke behov for løsmasse-tunell, noe som ville gi betydelig lavere kostnad.

Løsningen ble kritisert for å være for unøyaktig da det fortsatt kreves en kvalitetssikring og flere grunnundersøkelser for å redusere usikkerhetsrammen på 40 prosent til et lavere nivå (Norsk bane, 2017). Mulighetsstudiet ble også kritisert for å være gjennomført av et useriøst firma med få ansatte. I tillegg ble det uttrykt skepsis til en stasjon under bakken, som kan være dyrt å drifte, samt at store mengder masse måtte flyttes i et område som har natur av verdi (Stensrud, 2017). Protestgruppen ble fortalt at det ikke hjalp å komme med en ny mulighetsstudie på dette tidspunktet, da saken for lengst var avklart fra Bane NOR og kommunens side.

I løpet av prosessen har BBM levert inn flere innbyggerinitiativ. Et av disse var et ønske om å få en folkeavstemning om kvalitetssikring av Myra-alternativet ved stortingsvalget i 2017. Det andre handlet om oppheving av regionsplanen for å få en samordning med rv.19. Begge innbyggerinitiativene ble avvist. I tillegg ble det i november 2018 fremmet en sak til fellesnemda, basert på et innbyggerinitiativ, hvor det skulle stemmes over en eventuell kvalitetssikring skulle sendes til Samferdselsministeren. Dette ble stemt ned med begrunnelse om at Fellesnemda ikke hadde lov til å behandle saken og at Fellesnemda ikke hadde mandat til å behandle oppropet (Snilsberg, 2018a).

1.3.6 Koordinering av planer mellom Statens vegvesen og Bane NOR

Det er som nevnt flere store prosjekter som utarbeides i Moss. Samtidig som Intercity-utbyggingen foregår, skal Statens vegvesen utarbeide en ny løsning for å avvikle fergetrafikken fra fergeleiet og ut til E6 (rv.19) (Statens vegvesen, 2019). Det har lenge vært forutsatt at rv.19 og jernbaneutbygging skulle løses uavhengig av hverandre, men ifølge samordnet reguleringsplan fra 1999 var det forutsatt at rv.19 og jernbanen skulle samordnes (Moss kommune, 1999). Det var sentralt å få en god koordinering mellom aktørene slik at trafikkavviklingen ble overkommelig i byggeperioden. Politikerne har argumentert for at når så omfattende endringer skal gjennomføres på kort tid, så må det koordineres. Moss kommune, Rygge kommune, Østfold fylkeskommune, Statens vegvesen og Jernbaneverket inngikk derfor i 2014 en avtale angående en 5-årig samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling i Mossregionen (Østfold fylkeskommune mfl., 2014). Aktørene har derfor hatt en møteplass for horisontalt samarbeid og koordinering av prosjektene i Moss.

Likevel kom jernbanesaken inn i Nasjonal transportplan lenge før rv.19, og planleggingen knyttet til jernbanen startet opp og kom mye lenger enn rv.19-prosjektet, som i mange år har ventet på å komme inn i Nasjonal transportplan. Dette har ført til at planleggingen av både

jernbanestasjon og trasé har blitt ferdigstilt uten hensyn til veiløsningen til rv.19, og jernbanen har dermed lagt en rekke premisser som gjør utarbeidningen av en rv.19-løsning vanskelig. Moss sentrum ligger i enden av det store raet med marine løsmasse-avsetninger under store deler av byen. Deler av områdene har betydelig geotekniske utfordringer med kvikkleireproblematikk. Det er få steder det er gode berggrunnforhold for å drive frem tunneller under byen (Norberg, 2017), og følgelig er det utfordrende å bygge både jernbane- og rv.19-tunell/kulvert i samme området.

I 2017 kom det frem at fem ansatte sluttet i Statens vegvesen på grunn av faglige uenigheter innad, hovedsakelig knyttet til rv.19. Blant annet gikk seksjonslederen i Statens vegvesen til avisen og fortalte at det var vanskelig å styre mellom politikk og faglig forhold. Det ble hevdet at veiavdelingen hadde kjørt seg fast, ikke kunne bruke sin faglige kompetanse og ikke kunne si ting som det faktisk var (Snilsberg, 2017). Høsten 2017 la Statens vegvesen frem sin konseptvalgutredning angående rv.19, der det ble konkludert at det ikke var mulig å få til en fornuftig løsning til en akseptabel kostnad (Statens vegvesen, 2017), hovedsakelig fordi jernbaneprosjektet allerede hadde planlagt å bruke mye av de gode grunnforholdene i byen. Etter dette nevnes det hyppig at en alternativ løsning for jernbanen hadde løst alle koordineringsproblemene og i tillegg redusert prisen for utbygging av rv.19 betydelig fordi det ville vært gunstige grunnforhold å benytte (Waters, 2017). Det oppsto dermed misnøye knyttet til at det ikke forelå noen løsning for rv.19.

I november 2018 gikk Statens vegvesen ut og sa at de ville utvide søkeområdet for mulige veiløsninger, samt vurdere å flytte fergeleiet fordi mesteparten av de gode grunnforholdene i området var avsatt til fremtidig jernbaneutbygging. Det var også et moment at en fergefri bro-løsning over Oslofjorden foreløpig var utelukket (Snilsberg, 2018b). Statens vegvesen arbeider altså per vår 2019 med å vurdere alternative forslag. Det er imidlertid ikke enkelt å lokalisere det nye fergeleiet til områder i Rygge kommune, da det er verdifulle naturområder og vernet kulturlandskap rett sør for Kleberget (Festlandet). Enkelte politikere fra Rygge kommune uttalte derfor raskt at det var uaktuelt med en løsning lokalisert på Feste (Snilsberg, 2018c). Statens vegvesen forventes å legge frem en ny innstilling til løsning i løpet av 2019.

1.3.7 Politiske forhold

Ettersom prosessen har vært lang, har noen av de politiske partiene endret mening flere ganger i løpet av prosessen. Jeg har valgt å ikke skildre dette for detaljert, men vil heller vise hvilken løsning partiene i grove trekk har støttet gjennom tiårene.

Moss Arbeiderparti og Moss Høyre har i all hovedsak stått sammen om vedtatt trasé- og stasjonsløsning. De har argumentert for at den vedtatte løsningen vil bli en god løsning som har en stasjon i dagslys, har lavere risiko og at det vil bli et knutepunkt for all kollektiv transport. Enkelte i Moss Arbeiderparti vurderte i 2013 en løsning tilsvarende 2A, men dette valgte partiet å ikke gå videre med (Fretheim, 2013). I kombinasjon med en utvikling av Sjøsidan, vil de gjøre området til et nytt attraktivt område for næringsliv, boliger og sosial ferdsel.

Moss Kristelig Folkeparti, Moss Venstre og Moss Sosialistisk Venstreparti har stort sett støttet de ulike vedtakene knyttet til vedtatt løsning, men med flere unntak. Disse politiske partiene har ikke vært like sentrale da Moss Arbeiderparti og Moss Høyere har vært de største partiene med mest påvirkning på saken. I senere tid har enkelte politikere fra noen av disse partiene argumentert for at den viktigste årsaken til å holde på vedtatt løsning er å fortsette fremdriften i Intercity-utbyggingen og at det derfor er for sent å se på andre løsninger.

Rødt Moss har stort sett vært kritisk til den vedtatte løsningen under hele sakens forløp, og har ønsket en alternativ utredning. Blant annet kom det en interpellasjon fra Rødt Moss med forslag om å ta plassering av rv.19 og ny jernbanestasjon opp til ny vurdering i 2013 (Tveiten, 2013). Dette ble stemt ned.

Moss Fremskrittsparti har også vært svært kritisk til valgt løsning, og har hele veien uttrykt at de ønsker en alternativ løsning for trasé og stasjon. Moss Fremskrittsparti har blant annet forsøkt å få samferdselsministeren Solvik Olsen til å kreve en alternativ utredning. Han uttrykte at saken hadde kommet for langt på statelig nivå til at han ønsket å overprøve vedtakene (Snilsberg, 2018d). Både Rødt Moss og Moss Fremskrittsparti har samarbeidet i denne saken, og har flere ganger forsøkt å få kommunen til å undersøke et alternativ til vedtatt løsning. Begge partiene ønsker derfor å kvalitetssikre Norsk Bane og BBM sitt mulighetsstudium.

Miljøpartiet De Grønne i Moss har kommet til i løpet av sakens historie. Tidligere støttet de deler av den vedtatte løsningen, men underveis har de snudd. De siste årene har de vært kritiske til den valgte løsningen, og ønsker en kvalitetssikring av Norsk Bane og BBM sitt mulighetsstudium.

Våren 2017 ble partiet **Ny Kurs** opprettet i Moss. Partiet er hovedsakelig startet av et tidligere medlem av Moss Arbeiderparti og et tidligere medlem fra Moss Fremskrittsparti. Dette er et

lokalpolitisk parti som baserer sin eksistens på manglende åpenhet og medvirkning i en rekke lokalsaker. Jernbanesaken blir her fremhevet som et godt eksempel, men det vises til en generell misnøye over mangel på demokratiske prosesser og medvirkning i kommunen (Mjelde, 2019). Partiet ønsker å bli en motvekt til de store politiske partiene i kommunen og ønsker å fremme åpne demokratiske prosesser med desentralisert folkelig innflytelse (Ny Kurs, 2018).

2 Teoretisk rammeverk

I denne oppgaven vil jeg undersøke spørsmål knyttet til de teoretiske konseptene tid, makt, medvirkning og samstyring. Det er interessant å undersøke hvordan tid kan føre til stivhengighet og nye utfordringer knyttet til makt og medvirkning planprosesser. Videre medfører nyliberal utvikling gjennom den moderne samstyringsstrukturen nye strukturelle tilnærminger til norske planprosesser. Derfor er det interessant å undersøke hvordan dette påvirker makt og medvirkning i norsk planfaglig kontekst.

2.1 Samstyring

I Norge var offentlig administrasjon det styringsregimet som dominerte samfunnsstyringen i etterkrigstiden og frem til 1980-tallet. Styringsregimer er her forstått som prinsipper for styring definert og utøvd gjennom ulike styringsinstitusjoner. Offentlig administrasjon innebar styring gjennom lovgivning, forskrifter, regler og retningslinjer og var i stor grad utøvd gjennom byråkratiet. Dette styringsregimet ble på starten av 1980-tallet erstattet av New Public Management etter at det vokste frem en omfattende høyrebølge i mange vestlige land (Røiseland og Vabo, 2012). I Norge ble dette først og fremst introdusert av Willoch-regjeringen, men også etter hvert med støtte fra en større politisk bredde som også til dels inkluderte Arbeiderpartiet og Brundtland-regjeringen. New Public Management var ikke en reform, men en idé om at styring i det offentlig og det private på mange måter kunne gjennomføres etter de samme prinsippene. I praksis kom New Public Management til uttrykk gjennom en privatisering av det offentlige, der offentlige administrasjoner i større grad ble styrt etter private styringsprinsipper (Hood, 1995; Røiseland og Vabo, 2012). Politikerne satte de overordnede målene mens administrasjonene var ansvarlig for å nå mål innenfor visse ressursrammer (Lane, 2002).

I senere tid har mange argumentert for at det offentlige over tid har blitt innvevd i det private markedet og den sivile sfære, og at det derfor er uklare grenser og mer problematisk å prate om ulike samfunnssfærer. Av den grunn kan en argumentere for at styring på et samfunnsområde fungerer som en kombinasjon av offentlig og markedsorientert styring (Røiseland og Vabo, 2012). Ulike styringsformer har lenge vært praktisert i forskjellige blandinger, men i løpet av 1990-tallet oppsto det en fjerde form for styring ved konseptet New Public Governance, – en type nettverksstyring (Osborne, 2006). Denne typen nettverksstyring oppsto gjennom nyliberale prinsipper og omfattende privatisering, anført av Storbritannia og

USA gjennom Margareth Thatcher og Ronald Reagan. På norsk er samstyring det best beskrivende begrepet for governance og vil av den grunn bli anvendt for å beskrive dette konseptet i denne oppgaven. Samstyring har ikke erstattet de andre styringsregimene, men representerer heller en tredje type styringsregime i samfunnet (Røiseland og Vabo, 2012).

Røiseland og Vabo (2012: 21) definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening». Samstyring omhandler et globalt utbredt styringskonsept av distribusjon av makt, fordelt hos ulike aktører som samarbeider i et nettverk (Harvey, 1989). Samarbeidet foregår på tvers av organisatoriske grenser, men ofte gjennom samme institusjonelle rammeverk, og aktørene er gjerne gjensidig avhengig av hverandre (Swyngedouw, 2005). En slik nettverkbasert samstyring har ført til et tettere samarbeid mellom offentlige og private aktører, samt økt fleksibilitet og effektivitet i tjenesteyting. Allikevel blir samstyring kritisert for å kunne utfordre prosesser gjennom marginalisering av interesser, konflikter, ansvar og demokratisk legitimitet i prosesser. (Lemke, 2007; Bogason og Musso, 2006; Wanvik, 2016). Denne utviklingen kalles også post-politikk og beskriver hvordan det har blitt utviklet en pragmatisk konsensus i den politiske sfære som kan undergrave uenigheter og interessefaktorer i samstyringsprosesser (Mouffe, 2005).

Samstyring kan omfatte både vertikale og horisontale relasjoner (Røiseland og Vabo, 2012), dermed har det også oppstått nye begrep for å skildre dette. Multilevel-governance handler om flernivåstyring, som på norsk kan kalles vertikal samstyring, og som innebærer at ansvar og oppgaver er delt horisontalt mellom ulike offentlige, semi-offentlige og ikke-offentlige aktører, samt mellom ulike formelle styringsnivåer (Hooghe og Marks, 2001; Røiseland og Vabo, 2012). Dette kan innebære at makten ikke bare er fordelt hos ulike aktører og organisasjoner på tvers av nasjonal, regional og lokal skala, men at makten til å utarbeide retningslinjer nå i større grad foregår på det overnasjonale nivå, som for eksempel i EU. Dermed er makten fordelt både opp i det overnasjonale og ut i det lokale, slik at styringen i større grad er strukturert i et samarbeid mellom nasjonale, lokale og overnasjonale myndigheter (Trnski 2005; Røiseland og Vabo, 2012; Hooghe og Marks, 2001).

Innenfor samfunnsplanlegging hadde staten tidligere en mer egenrådig og hegemonisk rolle, men har gått fra en hierarkisk top-down styringsmodell, til en mer markeds- og nettverksorientert samstyringsmodell (Pløger, 2008; Falleth mfl., 2010). Nettverkssamarbeidet foregår mellom flere aktører slik at makten blir fordelt mellom flere selskaper, etater eller organisasjoner. For å få en prosess som gagnar alle aktørene i nettverkssamarbeidet, kreves

engasjement og deltagelse fra de ulike aktørene for å dra nytte av ferdigheter og ressurser på tvers av institusjonelle grenser (Peters, 2000). Den moderne samstyringsstrukturen innen planlegging innebærer at det skal legges til rette for medvirkning. Kombinert med maktfordelingen hos de ulike aktørene fører dette til økt demokratisk legitimitet (Nyseth, 2008). Mye av nettverksplanleggingen har vist seg å være preget av samarbeidsarenaer der kapitalinteresser får økt betydning, spesielt knyttet til å definere hva og hvor det skal bygges (Falleth mfl., 2010; Pløger, 2008).

Også i Norge har samstyring blitt den vanligste formen for organisering knyttet til planlegging. I motsetning til den hegemoniske rollen staten tidligere hadde, må ulike aktører nå i større grad samarbeide i planprosessene. Samstyring har endret hvordan planlegging foregår i Norge. Denne utviklingen har vist seg å gi markedsaktører stadig større definisjonsmakt i norske planprosesser (Pløger, 2008; Falleth mfl., 2010). Dette skjer gjerne i forbindelse med forhandlinger rundt utbyggingsavtaler og dannelse av partnerskap på bakgrunn av ulike forhandlinger tidlig i planprosesser (Falleth og Hansen, 2012). Dette har endret hvordan makt og medvirkning utspiller seg i norske planprosesser og skaper dermed nye utfordringer for planleggingspraksis i Norge.

2.2 Makt og planlegging

Planlegging handler om å nå fremtidens mål gjennom målrettet, fremtidsorientert og kunnskapsbasert handling (Aarsæther, 2012). Dette innebærer både fysisk og sosial organisering (Tonkiss, 2013). Ved bruk av profesjonelle arbeidsmetoder, fagkunnskap og lokal kunnskap arbeider planleggere i skjæringsfeltet mellom den politiske sfære og planfaget (Aarsæther, 2012). Innenfor planlegging oppstår det veldig ofte ulike konflikter knyttet til hva som skal prioriteres og hvordan utformingen blir. Vi kan nesten alltid identifisere en eller flere tapende interesser ved valg som gjøres i planleggingen. En hører ofte at ulike grupper eller interesser er fornøyde eller misfornøyde med ulike valg som tas. Planlegging blir derfor en arena for mange ulike interesser som gis mulighet til å komme til uttrykk, og i planprosessen vil det gjennom konflikt og maktbruk foretas avveininger mellom interessesfærene i utforming av arealene. Makt og håndtering av makt er derfor et viktig aspekt i et fagfelt som stadig må håndtere interessekonflikter.

En vanlig definisjon av makt er: «makt til eller makt over» (Pløger, 2012: 258). Det er en vanlig oppfattelse at større mektige aktører innehar en større mulighet til å utøve makt over

andre. Dette tar ikke inn over seg at det å ikke handle i mange tilfeller har større konsekvenser enn å ta et gitt valg. Et slikt perspektivet ekskluderer derfor både enkeltpersoner i posisjoner med stor makt (Lukes, 2005), samt relasjonelle og sosialt skapte former for makt. Det er derfor viktig å anerkjenne at maktbegrepet har flere betydninger. Innenfor planlegging defineres derfor ofte politikk som makt til å forme planleggingens premisser, mens planleggingen i seg selv er makt over planprosessen og planleggingens resultat (Pløger, 2012). En aktør innehar derfor ikke en statisk og tilskreven makt, men opparbeider en kapasitet til å utrette noe. Makt er med andre ord ikke noe som en aktør eier, men noe som genereres i samspill med omgivelsene (Allen, 2004). Makt har derfor ikke nødvendigvis en konkret form eller lokasjon, men kan eksistere overalt. Foucault (1979) beskrev dette synet da han uttrykte at makt mer eller mindre eksisterer overalt, fordi dens eksistens kommer fra alle kanter gjennom individets sosiale rom, relasjoner og diskurser. Han uttrykte at makt ikke er noe en har, men noe som produseres og reproduseres, og at makten derfor virker overalt i det sosiale felt, gjennom relasjoner, diskurser og transaksjoner av kunnskap (Pløger, 2012). Allen (2004) bygger videre på dette synet da han i sin artikkel formidler hvordan makt heller burde forstås som et topologisk arrangement som kommer til syne som en relativ effekt av sosial interaksjon som ikke er forhåndsbestemt av avstander i tid og rom.

Makt kommer ofte til uttrykk gjennom en aktørs ressursmobilisering, men ofte skjer det gjennom en felles mobilisering og koordinering av ressurser mellom ulike aktører, der aktørene sammen ønsker å oppnå spesifikke mål (Allen, 2011). En slik ressursmobilisering blir stadig mer sentral i norske planprosesser, der forhandlinger mellom ulike aktører på et tidlig stadium av planprosessen stadig blir en viktigere del av å definere resultatet i en planprosess (Falleth mfl., 2010; Falleth og Hansen, 2012). Ressursmobilisering blir derfor ofte et uttrykk for makt i planprosesser.

Et slikt perspektiv på makt er interessant overfor prosessen i Moss, da det trolig har vært aktører som har samarbeidet for å oppnå ulike interesser. Ressursmobilisering kan i tillegg foregå i form av representasjoner som kan mobiliseres for å oppnå støtte eller legitimitet hos ulike målgrupper. Manipulasjon gjennom å konstruere sannheter i ulike grupper eller gjennom medier kan derfor bli en viktig del av maktspeilet knyttet til planprosesser. Gjennom å definere sannheter, gjennom informasjonskontroll og gjennom å styre sakens sosiale aksept i ulike samfunnsgrupper kan man utøve makt for å få et ønsket resultat (Lukes, 2005). Dette skjer ofte ved at en eller flere aktører bruker utvalgt argumentasjon knyttet til selektive problemstillinger for å legitimere enkelte løsninger.

Kommunikativ planlegging beskrives som idealet for demokratiske planleggingsprosesser der man forsøker å ivareta alles interesser og dermed redusere maktutøving i prosessen. Gjennom Habermas sine idéer om deliberasjon skal man utforske alle sider av saken og dermed oppnå en åpen og grundig prosess der det til slutt blir konsensus mellom de ulike partene (Healey, 1992). Deliberasjon oppnås kun om alle aktørene er villig til å endre mening, slik at den endelige beslutningen er basert på den beste løsningen for alle involverte (Heywood, 2015). En slik modell er lettere å realisere i teori enn i praksis, da det er en tidkrevende og vanskelig prosess. I tillegg operer vi med en konkurransebasert samfunnsstruktur som gjør den deliberative modellen mindre kompatibel.

Fainstein (2000) trekker frem at den kommunikative modellen er en tidkrevende modell som er for fokusert på selve prosessen, og at dette derfor går på bekostning av målene i planprosessen. I tillegg kan det forekomme problemer knyttet til mobilisering av makt i planprosessen, fordi ulike aktørers makt i en prosess vil variere. Makt kan blant annet mobiliseres gjennom eksklusiv kunnskap, hierarkisk posisjon, kontroll av ressurser eller gjennom allianser i en prosess. Det er ikke uvanlig at aktører samarbeider om ulike mål i en prosess for å oppnå mer makt i prosessen. Viljen til å utøve makt i en prosess er ikke nødvendigvis den samme som aktørens potensielle makt (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Flyvbjerg (2002) beskriver hvordan makt og rasjonalitet i planlegging har et asymmetrisk forhold der makt har en tendens til å dominere rasjonalitet i det overlappende forholdet. Mobilisering av makt kan derfor gå på bekostning av rasjonell tenkning knyttet til ulike aspekter i en planprosess.

Disse aspektene knyttet til makt i planlegging er interessante i forhold til min forskning i Moss. Har ulike interesser fått mer dominans på bakgrunn av ressursmobilisering i prosessen eller er prosessen mer deliberativ og konsensusbasert i sin utforming? Er planprosessen blitt påvirket av informasjonskontroll og selektive sannheter?

2.3 Bærekraftig utvikling i planlegging

Bærekraftig utvikling har blitt en sentral del av den moderne byplanleggings paradigme. Campbell (1996) skildrer hvordan en i moderne byutvikling ofte kan identifisere tre ulike interessekonflikter knyttet til bærekraftig utvikling.

- Den første konflikten dreier seg om en eiendomskonflikt knyttet til at enkelte aktører vil legge vekt på økonomiske aspekter, gjerne knyttet til eiendomsutvikling. Dette kan

oppstå i konflikt med aktører som ønsker en god fordeling av ressurser, sosiale goder og tjenester for borgerne i samfunnet.

- Den neste konflikten dreier seg om en ressurskonflikt mellom økonomisk vekst og miljøvern. Det er ikke uvanlig at det oppstår konflikter mellom å prioritere ressurser til miljømessige interesser og økonomiske gevinster.
- Den siste konflikten dreier seg om en utviklingskonflikt mellom miljøinteresser og sosiale rettigheter. Her er utfordringen knyttet til prioritering av ressurser til sosiale goder og rettigheter, eller interesser knyttet til å ivareta miljøet.

Alle de tre ulike konflikttypene oppstår på grunn av ulike interesser og prioriteringer fra de ulike aktørene involvert i prosessen. På grunn av ulike konflikter i planlegging oppleves prosessen sjeldent som en deliberativ dialog der aktørene oppnår konsensus (Campbell 1996).

På 1990-tallet var ikke miljømessig bærekraft en like sentral del av planlegging som det er i dag. I Moss var det derfor ikke en like sentral del av prosessen i den første delen av prosessen med konseptvalgutredningen i 1993 i Moss, og en kan se for seg at det har vært interessekonflikter knyttet til eiendomskonflikter, økonomisk vekst og sosiale forhold i byen. Et eksempel på konflikt mellom økonomiske interesser og manglende sosial bærekraft i Moss, kan være rivingen av en bydel (Nyquistbyen), med flytting av et betydelig antall familier for å få frem jernbanen, samt å utvikle en ny knutepunkts-bydel.

Etter hvert som miljømessig bærekraft har festet seg og blitt en sentral del av norske planprosesser, har miljøaspektet stadig blitt en viktigere del av argumentasjonen knyttet til prosessen. En kan derfor identifisere slike interessekonflikter utover i sakens historikk. Dette har blant annet medført at det har oppstått folkelige engasjement utover i prosessen med argumentasjon knyttet til blant annet miljømessig prioriteringer.

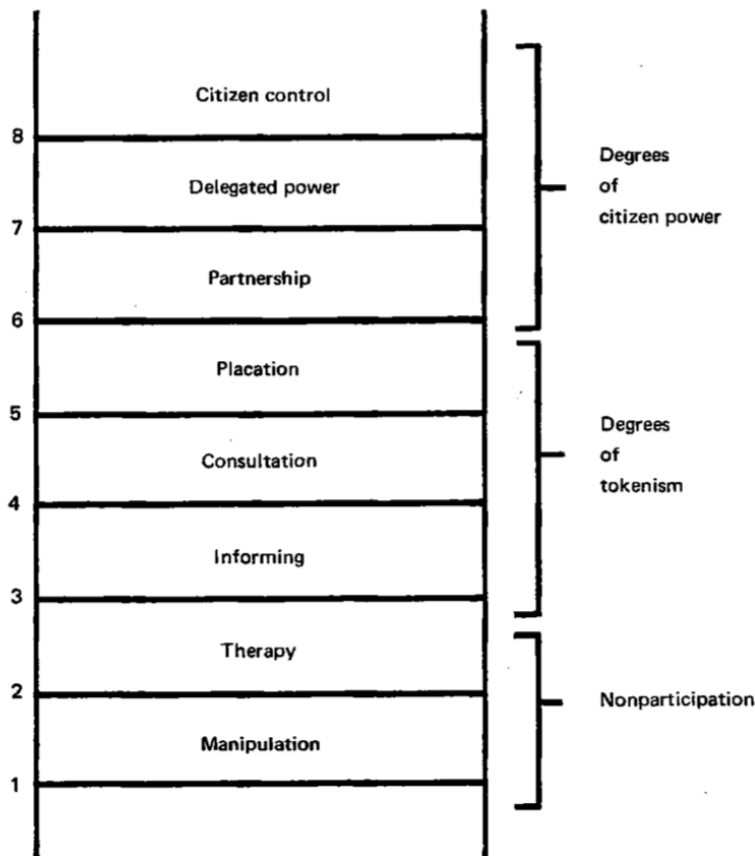
2.4 Medvirkning

I Norge har kommunene ansvar for kommuneplanlegging, områdereguleringer og detaljreguleringer. Lokaldemokratiet styrer planleggingsprosessene og må gjennomføre disse i tråd med statelige krav om deltakelse for å få demokratisk gyldighet (Falleth og Hanssen, 2012). Indirekte deltagelse forgår gjennom valg av representanter til folkevalgte forsamlinger og er den vanligste formen for deltagelse for innbyggerne. I tillegg er det lovpålagt at det tilrettelegges for en mer direkte form for innbyggerinvolvering gjennom at innbyggere mer direkte får delta i en konkret plan- eller beslutningsprosess (Pateman, 1970; Falleth og

Hanssen, 2012). En slik deltagelse i planleggingsprosessene er en sentral del av planfaget og omtales gjerne som medvirkning. Medvirkning foregår gjerne i form av høringer, folkemøter eller borgerpanel (Falleth og Hanssen, 2012).

Lovverket tilsier at både kommune, offentlige og private aktører har ansvar for medvirkning. Til tross for økt vektlegging av medvirkning i lovverket har aktørene store rom for lokal fortolkning, og står fritt til bare å innfri minstekravet til medvirkning, som er kunngjøring og høring. I 2003 ble paragraf §39a innført i kommuneloven. Dette er en bestemmelse om innbyggerinitiativ som sier at kommunestyret er pliktig til å ta initiativ til omreguleringer og dermed få en ny politisk vurdering. Denne loven er ment å styrke sivilsamfunnets innflytelsesmulighet innenfor kommunal planlegging (Falleth og Hansen, 2012). I Moss har det ved flere anledninger vært benyttet innbyggerinitiativ for å påvirke prosessen. Et spørsmål her er hvordan disse innbyggerinitiativene fungerer i praksis, når aktørene involvert i prosessen har planlagt og forberedt en løsning over tid. Det kan være grunn til å spørre seg om kommuneadministrasjonen, utbyggingsinteressene og lokalpolitikere klarer å møte lovens intensjon med å innføre slike innbyggerinitiativ, når de allerede har arbeidet med en plansak over lang tid.

Medvirkning kan deles opp i ulike faser. Tidlig planutformingsfase legger viktige premisser for det endelige planresultatet ettersom det er her en rekke viktige beslutninger blir tatt. Videre følger den andre formelle planfasen. Denne fasen starter når private eller offentlige initierte planforslag sendes til kommunen, der kommunen som administrativ planmyndighet tilrettelegger planforslagene for politisk behandling. Etter vedtak kommer siste fase som er knyttet til klager, innsigelser, osv. (Falleth og hansen, 2012). I følge Arnstein (1969) kan medvirkning klassifiseres i en medvirkningsstige, en modell med åtte ulike grader av innbyggerdeltagelse og -innflytelse i en planleggingsprosess. Denne modellen skildrer grad av deltagelse og innflytelse for innbyggere, fra å bli totalt overkjørt i nederste trinn og til borgerstyring på toppen.



Figur 8: Arnstein (1969) sin modell av medvirkningsstigen.

“... we will not approach success in the solution of our urban crises without the expansion and further development of new forms in citizen participation” (Mann, 1970: 182).

I dagens planteori argumenteres det fortsatt for at planlegging i større grad må tilrettelegge for økt grad av direkte deltagelse fra borgere. Økt grad av medvirkning kan i følge Falleth og Hanssen (2012) begrunnes i to hovedargumenter: demokratiargumentet og effektivitetsargumentet:

- **Demokratiargumentet** omhandler demokratisk legitimitet for lokaldemokratiet og at man sørger for at flere innbyggergrupper blir tatt hensyn til (Healey, 1997; Arnstein, 1969).
- **Effektivitetsargumentet** omhandler økt konsensus og redusert konfliktnivå i planleggingsprosessen, som igjen resulterer i økt effektivitet og raskere gjennomførbarhet (Falleth og Hanssen, 2012).

I tillegg kan medvirkning føre til et økt kunnskapsgrunnlag knyttet til prosessen, og dermed øke kvaliteten på planprosessen (Healey, 1997).

Strauss (referert i Fagence, 1977) argumenterte for at uansett hvordan deltagelse defineres, så er det ment som et verktøy for å redusere maktforskjeller i samfunnet. Det eksisterer allikevel flere utfordringer for medvirkning som tiltak til maktfordeling og utjevning av sosiale forskjeller. Blant annet kan deltagelse bli brukt som et maktutøvende verktøy, som Arnstein (1969) viser til i sin modell av medvirkningsstigen, der medvirkning blir benyttet som et legitimerende verktøy uten særlig reel mulighet for påvirkning. Medvirkning har generelt sett stor faglig aksept, men allikevel kan man se at direkte deltakelse i planprosesser kan skape spenninger til det representative demokratiet. Direkte deltakelse fra innbyggere utover valg kan legge føringer for politikerne som således føler seg bundet til å ta beslutninger på andre premisser enn de ble valgt inn for (Falleth og Hansen, 2012). Dette kan igjen bli en slags lobbyisme fordi det stort sett er ressurssterke innbyggere som deltar i slike prosesser (Fagence, 1977).

I følge Falleth og Hansen (2012) er det gjort undersøkelser som identifiserer at halvparten av politikerne i Norge føler seg bundet av forhandlinger om utbyggingsavtaler allerede i tidlig planutformingsfase. Mye tyder derfor på at politikerne ofte kan føle seg bundet av ulike forhandlinger når de skal vedta eller avvise et planforslag. Etter hvert i en prosess, vil aktørene ofte ha investert mye ressurser og prestisje i en planprosess, spesielt gjennom forhandlinger om utbyggingsavtaler, noe som gjør det vanskelig å fravike et planforslag for å starte på nytt. Det er vanlig at ulike aktører oppfatter ulike partnerskap som blir gjort i løpet av forhandlingene som langsiktige forpliktelser hvor det oppstår tillitsforhold mellom partene. Dermed blir det ofte betydelig vanskeligere for innbyggerne å påvirke planprosessen når det åpnes opp for medvirkning. Denne utviklingen innen planlegging medfører at markedsaktører ofte får en sterk definisjonsmakt (Falleth mfl., 2010; Pløger, 2008; Falleth og Hansen, 2012)

Den nyliberale utviklingen gjennom den moderne samstyringsstrukturen virker derfor å utfordre medvirkningspraksis i Norge. Med det for øyet, er det interessant å undersøke om disse utfordringene også kommer til syne i planprosessen i Moss. I hvilken grad har innbyggerne hatt reelle muligheter til påvirkning i planprosessen? Og hva skjer med medvirkningsprosesser når en prosess i tillegg blir strukket over 25 år?

2.5 Stiavhengighet

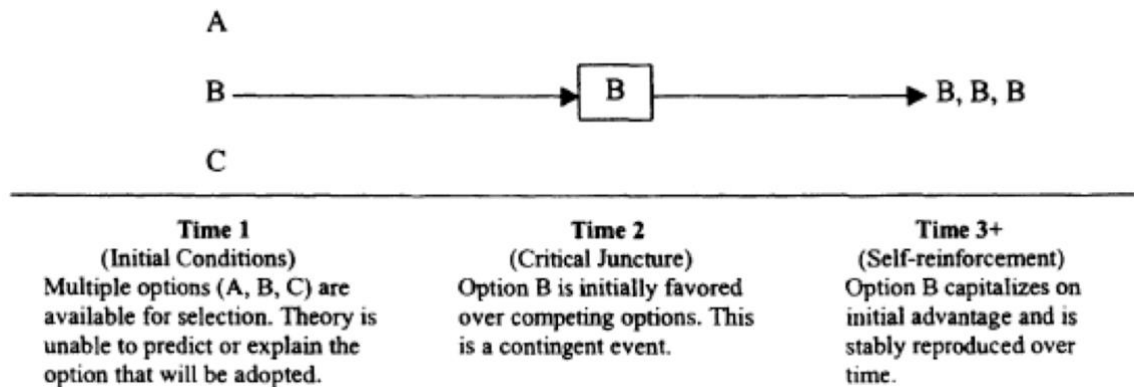
Det er tradisjonelt to kilder til stiavhengighet: institusjoner og teknologi. Ved institusjonell stiavhengighet handler det gjerne om institusjonell herding, altså at en institusjon eller en praksis hardner til og låser seg. En slik prosess tenderer til å opprettholdes over tid (Karlsen

og Isaksen, 2008). Tradisjonelt har stivhengighet ofte blitt forklart som «the past influences the future» (Mahoney, 2000: 507). Problemet med en slik definisjon av begrepet er at det gir en forenklet analyse av de historiske stegene uten at den godt nok tar inn over seg nyansene og betydningen av de ulike stegene underveis i en prosess (Mahoney, 2000). Stivhengighet er derfor en relativ stokastisk prosess, det vil si at prosessen ikke kan forutses fra ulike veiskiller eller bestemte innledende forhold på grunn av viktigheten av alle hendelsene mellom de opprinnelige forholdene og prosessens utfall (Goldstone, 1998). Stivhengighet kan i følge Mahoney (2000: 507) defineres som historiske sekvenser der hendelser setter institusjonelle mønstre eller begivenhetskjeder i bevegelse, og som har deterministiske egenskaper. Stivhengighet innebærer derfor alle hendelser av betydning og følgene av disse. Slike hendelser kalles for *critical junctions* (Mahoney, 2000), som i denne oppgaven vil bli oversatt og omtalt som kritiske veiskiller.

Unlike periods of institutional genesis, which are contingent relative to theoretical expectations, institutional reproduction is explained by mechanisms derived from predominant theories. In fact, these mechanisms of reproduction may be so causally efficacious that they "lock-in" a given institutional pattern, making it extremely difficult to abolish (Mahoney, 2000: 515).

Gradvis endring og skalafortrinn gjennom nettverkssamarbeid kan føre til at aktører låser seg til en løsning som i ettertid blir betraktet som dårligere enn eventuelle alternativer (Karlsen og Isaksen, 2008; Arthur, 1989). Etter at en prosess har startet og et valg eller en idé er satt i spill, vil institusjonen ofte tendere til å opprettholde utkommet av et slikt kritisk veiskillet. Det er noe akademisk uenighet knyttet til om det oppstår en selvforsterkende prosess der et valg eller en idé blir reprodusert og institusjonalisert over tid, eller om det foregår gjennom en reaktiv sekvens der en prosess formes logisk ut fra reaksjoner til en eller flere nøkkelhendelser i en prosess (Pierson 2000; Mahoney, 2000).

Sekvensen i stivhengighet omtales som relasjonell. Dette innebærer at hvert historisk steg i prosessen er i relasjon til forrige steg i prosessen. Dette vil ofte foregå på en relativ deterministisk måte, men i visse situasjoner kan en snu og reversere en lock-in i en prosess (Mahoney, 2000). Små forskjeller ved ulike kritiske veiskiller eller mellomhendelser kan være bestemmende for utviklingsretning og utkomme av prosessen, slik at prosessen hele tiden påvirkes av tilfeldigheter underveis som kan resultere i flere ulike utfall (Karlsen og Isaksen, 2008).



Figur 9: Mahoney (2000) sin modell for kontinuitet i selvforsterkende prosesser.

Viktige hendelser der en står ovenfor et kritisk veiskille vil forme og legge føringer for utviklingen til en institusjon over tid. Følgelig vil en institusjon være i relasjon til alle tidligere kritiske veiskiller og ulike mellomhendelser tidligere i en prosess. Hendelser tidlig i prosessen vil ofte være av mye større betydning enn hendelser senere i prosessen (Pierson, 2000; Arthur, 1989). Pierson (2000: 263) understreker dette poenget når han beskriver tidsdimensjonens viktighet knyttet til en hendelse «“too late” may have no effect, although it might have been of great consequence if the timing had been different.» Institusjonell reproduksjon av tidligere kritiske veiskiller opprettholdes gjerne gjennom en lock-in selv om aktørene som tok valgene ikke lenger er med i prosessen (Mahoney, 2000). Av den grunn kan det være vanskelig å endre prosessen i ettertid uavhengig av hvilke aktører eller mennesker som er med i prosessen. Dette aspektet ved stivhengighet kan være interessant å undersøke i Moss, siden det har vært ulike aktører involvert i løpet av prosessens 25-årige historie.

Ettersom planprosessen i Moss har vært lang, er det interessant å undersøke grad av institusjonalisert stivhengighet. Som presentert tidligere, kan en identifisere hvordan planutformingene gjerne blir formet tidlig i en prosess gjennom forhandlinger og avtaler mellom aktører (Falleth og Hansen, 2012). Det er derfor interessant å undersøke hvordan dette påvirker en planprosess når den blir strukket over lang tid. Når i prosessen kan de kritiske veiskillene identifiseres, og hvordan påvirker dette prosessen videre? Ender prosessen i en lock-in, eller har aktørene klart å fristille seg for å vurdere ulike aspekter som kommer til syne senere i prosessen?

Gjennom å undersøke økonomisk historie og mekanismer som opprettholder stabilitet over tid, argumenterer Pierson (2004) for at stivhengige prosesser er minst like vanlige i den politiske sfære. Dette på grunn av typisk kollektive handlinger i den politiske sfære, samt

asymmetriske opphopninger av maktbalanser. Pierson (2004) argumenterer for at når en først har tatt en politisk avgjørelse vil det være vanskelig for politikere å snu, både på grunn av de korte tidsepokene som en politiker gjerne innehar i en gitt stilling, men også på grunn av de politiske institusjonenes tendens til å opprettholde og reprodusere tidligere beslutninger over tid. Nye aktører som kommer til kan også arve tidligere aktørers preferanser knyttet til en sak. I Moss er det spor av at en rekke hendelser og beslutninger gjort på 90-tallet har blitt opprettholdt, planlagt for og dermed også institusjonalisert over tid. En kan derfor anta at det vil eksistere elementer av stivhengighet knyttet til prosessen.

Pierson (2004) argumenterer for at det er nødvendig å ta med de historiske og tidsmessige aspektene når en skal undersøke den sosiale verdenen. Forskning som ikke grundig nok tar inn over seg viktigheten av tid og relasjonelle aspekter, vil kunne utelukke viktige aspekter eller resultere i feil i forskningen. Om en istedenfor tenker på viktigheten av hvordan sosiale prosesser utfolder seg over tid, kan en identifisere forklaringer og finne svar som en ellers kunne gått glipp av. Et sentralt problem ved bruk av stivhengighet i forskning er å definere hvor den historiske prosessen starter. Man kan gå seg vill om man alltid går et ytterligere steg tilbake i tid (Mahoney, 2000). Det er derfor viktig å lokalisere og avgrense de tidlige sentrale hendelsene i en stivhengig prosess.

3 Forskningsdesign og metode

Oppgaven er basert på ett case-studie, nærmere bestemt prosessen rundt jernbaneutvikling i Moss. Studiet har som mål å forstå ulike aspekter knyttet til tid, makt og medvirkning i jernbaneprosessen i Moss. Oppgaven vil knytte case-studiet opp mot allerede eksisterende vitenskapelig teori for å ha vitenskapelig verdi, samt belyse utfordringer og muligheter knyttet til norske planprosesser. I tillegg vil oppgaven forsøke å bidra til forståelse av teoretiske konsepter som samstyring, makt, medvirkning og stivhengighet. I dette kapitlet vil jeg begrunne metodiske valg og andre spørsmål knyttet til gjennomføringen av oppgaven. I tillegg vil det skildres ulike utfordringer som oppsto underveis og hvilke metodiske tilnærminger som ble anvendt for å forsøke å løse disse. Videre vil det bli skildret kritiske tanker rundt hva som er forskningsoppgavens begrensninger, utfordringer og hva som kunne vært gjort bedre.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign omhandler forholdet mellom teori, metode og analyse i et forskningsprosjekt (Clifford mfl., 2016: 8). Når forskningsdesignet skal utarbeides påvirkes det av både interne og utenforliggende faktorer. Internt må forskeren gjøre en rekke metodiske, teoretiske og analytiske valg som vil være essensielle for oppgavens rigor og validitet. I tillegg eksisterer det utenforliggende faktorer som setter begrensninger for oppgaven, som for eksempel tid og ressurser forskeren har til disposisjon. I denne oppgaven har utenforstående begrensninger hovedsakelig vært knyttet til tid til disposisjon, men det har også vært utfordringer knyttet til tilgjengelighet av informasjon fra prosessens tidlige år.

3.1.1 Case-studiet

Denne oppgaven er en case-studie av prosessen rundt jernbaneutbygging i Moss. Basert på det folkelige engasjementet, lokale debatter og uttrykt misnøye knyttet til jernbaneprosessen i Moss ble jeg gradvis mer og mer interessert i denne prosessen og valgte til slutt å se på mulighetene for å bruke den som case-studie for utforming av masteroppgaven.

For å løse oppgaven innen konseptet for case-studier, har jeg valgt teoretiske konsepter som er mest relevante for å anvende og analysere prosessen. Baxter (2016: 130) formulerer ganske presist konseptet for et case-studie: “[...] case study research involves the study of a single instance or small number of instances of a phenomenon in order to explore in-depth nuances

of the phenomenon and the contextual influences on and explanations of that phenomenon.” Yin (1981: 98) gir en litt annen definisjon av ett case-studie: «studiet av et fenomen gjennom empirisk forskningsarbeid der grensen mellom fenomenet og konteksten ikke er klar.»

Bruk av case-studiet gjør det mulig å undersøke eksisterende teorier om kunnskapsutnyttelse, sammenligne de teoretiske konseptene med casen, og til slutt si noe videre om teorien eller gi anbefalinger til utforming av hensiktsmessige politiske tiltak (Yin, 1981). Case-studier egner seg derfor godt til å svare på spørsmål om hvordan og hvorfor. (Andersen, 2013).

Hovedproblemstillingen til oppgaven er et spørsmål om hvordan og egner seg derfor godt til case-studiets design. Yin (2013: 7) bygger også opp om dette:

[...] "how" and "why" questions are more explanatory and likely to lead to the use of case studies, histories, and experiments as the preferred research strategies. This is because such questions deal with operational links needing to be traced over time, rather than mere frequencies or incidence.

I denne oppgaven er fenomenet som skal studeres planprosessen rundt jernbaneutvikling i Moss. Jeg valgte å gjennomføre et kvalitativt case-studium av planprosessen i Moss for å undersøke hva som var spesielt i denne prosessen. Min tilnærming har vært å først ta utgangspunkt i casestudiet, og deretter undersøke fenomener som var spesielt interessant ved akkurat denne prosessen. Allerede tidlig i planleggingen, knyttet til utforming av forskningsoppgaven, kom det blant annet frem at prosessen var tydelig påvirket av det lange tidsrommet som prosess har pågått, der tidsdimensjonen førte til noen utfordringer i prosessen. I tillegg kan det se ut til at fremvoksende nyliberal utvikling, gjennom den moderne samstyingsstrukturen for planprosesser, kan ha gitt nye utfordringer til planleggingsprosessen. Case-studiet av prosessen i Moss gir muligheten til å studere et fenomen hovedsakelig i et lokalt perspektiv, men også med rommelige relasjonelle tilknytninger, samt vedtak og planer på regionalt og nasjonalt nivå.

3.1.2 Metodiske valg

Valg av metode for case-studiet er sentralt bestemmende for hvordan og hva slags informasjon som blir produsert. Jeg har hovedsakelig valgt å benytte meg av kvalitative metoder, da oppgaven skal besvare spørsmål som vanskelig lar seg måle gjennom kvantitative undersøkelser. Winchester og Rofe (2016) beskriver kvalitative metoder som en forskningstilnærming som belyser menneskelige miljøer og menneskelige erfaringer innenfor

en rekke konseptuelle rammer. Kvalitative metoder er derfor godt egnet til å innhente informasjon som sier noe om erfaringer, oppfatninger, og relasjonell informasjon knyttet til prosessen. Dermed er også kvalitative metoder best egnet for å svare på problemstillingene i oppgaven.

Valg av metode er basert på å belyse prosessen i Moss slik at det er mulig å gi gode svar på problemstillingene. Hovedprinsipp for dataproduksjon er 15 semi-strukturerte intervju. I tillegg er sentrale dokumenter fra prosessen brukt som sekundærkilde for å få et historisk tilbakeblikk i hvordan sakens forløp har foregått. I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse av konsekvensutredningen fra 1993. Produksjon av data ble hovedsakelig avsluttet etter gjennomført feltarbeid, med unntak av ett telefonintervju og dokumentanalysene, som ble gjennomført i ettertid. Jeg har allikevel valgt å holde mulighetene åpne for å bruke eventuell ny informasjon som skulle forekomme etter fullført feltarbeid. Dette var et bevisst valg ettersom jeg anså det som noe sannsynlig at det kunne komme ny informasjon, gjennom blant annet medier, som kunne øke oppgavens kvalitet og validitet. Av praktiske årsaker satte jeg 31.12.2018 som siste dato for eventuell ny informasjon om prosessen.

3.2 Seleksjon og feltarbeid

3.2.1 Valg av informanter

I kvalitativ forskning er det viktig å reflektere rundt hvilke informanter en velger slik at man får produsert informasjon som gjør at en kan svare på problemstillingene, men også slik at man genererer en mest mulig objektiv representasjon av det en undersøker. I denne oppgaven, som omhandler planprosessen rundt ny Intercity gjennom Moss, var det en tydelig offentlighetsnærhet om prosessen. Det var tydelige skiller mellom virkelighetsbeskrivelsene som ble fremstilt i avisene, og dermed anså jeg informantseleksjon som en sentral del av denne oppgaven. Valg av informanter er derfor hovedsakelig gjort gjennom et strategisk utvalg for å best mulig kunne generere informasjon til å belyse problemstillingene i oppgaven. Her var målet å dekke alle de viktigste aktørene involvert og samtidig få et bredt spekter av meninger og standpunkter knyttet til prosessen. I tillegg var det viktig å få produsert data fra de ulike tidsepokene i prosessen. Utvalget av informanter ble derfor gjort etter å ha satt meg inn i saken for å få en best mulig forståelse av hvilke informanter som var av interesse for forskningsoppgaven (Stratford and Bradshaw, 2016). I tillegg har snowball-sampling vært benyttet som supplerende sekundær utvalgsstrategi. Dette foregikk gjennom at informantene

tipset om andre personer som kunne være av interesse. Snowball-sampling har sin svakhet ved at informantene gjerne tipser om andre med like meninger (ibid.), men ettersom jeg hadde god diversitet i det opprinnelige utvalget av informanter, førte dette til at de nye informantene som ble valgt også hadde ulike meninger og befant seg i ulike posisjoner i forhold til saken. Jeg passet også på å reflektere rundt informantutvalget etter hvert som nye informanter ble valgt til oppgaven.

Jeg har intervjuet syv sentrale politikere fra ulike politiske partier i Moss for å få ulike meninger og perspektiver på prosessen. Fem av disse politikerne var involvert i nyere tid, mens to av de ikke lenger var involvert. Disse skulle representere og generere informasjon og perspektiver fra prosessens tidlige år. Videre ble det valgt ut to informanter med ulik stilling fra Bane NOR, som her representerer en meget sentral aktør i prosessen. I tillegg valgte jeg å snakke med ordføreren og rådmannen i Moss, ettersom dette er sentrale aktører i prosessens nyere tid. Det ble også valgt ut en informant fra Statens vegvesen for å kunne generere informasjon om hvordan denne aktøren har opplevd prosessen. Statens vegvesen har ikke vært en sentral aktør i jernbaneprosessen, men er indirekte involvert gjennom intensjonsavtalen fra 2014, samt koordinering og samarbeid knyttet til planlegging av ny rv.19 og byutvikling i Moss.

Videre ble det valgt en byplanlegger fra Bylab Moss, som er et kommunalt opprettet tiltak for å imøtekomme og skape en plattform for informering og involvering av borgere. I tillegg valgte jeg å intervju borgere involvert i protestgruppen BBM, slik at jeg fikk generert informasjon om borgernes engasjement og deres kritiske perspektiv på prosessen. Den ene informanten var lederen av BBM, mens den andre var et engasjert medlem som har vært aktiv i debatten.

Alle de femten informantene har bidratt til å gi meg en større forståelse for prosessens komplekse og langvarige historie, men ikke alle siteres direkte her i oppgaven. Informantene er ikke navngitt, men det blir omtalt hva slags verv eller tilknytting de ulike informantene har til prosessen. Flere av informantene vil derfor kunne identifiseres gjennom deres beskrivelse eller stillingsbeskrivelse. Dette har blitt klargjort med informantene gjennom at jeg har sendt ut mail der de blir informert om hvordan de blir omtalt i oppgaven, der de også ble informert om muligheten til å bli anonymisert om dette var ønskelig. Ingen av informantene krevde i etterkant av dette å bli anonymisert.

Tabell 1. Oversikt over informanter

Informant	Beskrivelse	Form
Ordfører (AP)	Ordfører i Moss Kommune 2017 – d.d. Bystyrerepresentant 2007 – 2017.	Intervju
Varaordfører (MDG)	Varaordfører i Moss Kommune 2015 - d.d.	Intervju
Tidligere Ordfører 1 (H)	Ordfører i Moss Kommune 2011 og 2017.	Intervju
Tidligere Ordfører 2 (H)	Ordfører i Moss Kommune 1995 og 2003.	Intervju
Rådmann	Rådmann i Moss 2011 – d.d.	Intervju
Prosjektsjef Bane NOR	Prosjektsjef Sandbukta-Moss-Såstad 2015 – d.d.	Intervju
Planlegger 1 (Bane NOR)	Planleggingsleder Sandbukta-Moss-Såstad.	Intervju
Planlegger 2 (Bylab Moss)	Kommuneplanlegger Bylab Moss 2008 – d.d.	Intervju
Bystyrerepresentant 1 (AP)	Bystyrerepresentant mellom 2007 – d.d. Gruppeleder Moss Arbeiderparti 2008 - 2012.	Intervju
Bystyrerepresentant 2 (Rødt)	Gruppeleder og bystyrerepresentant Rødt 2007 – d.d.	Intervju
Politiker (Ny Kurs)	Nestleder for lokalpartiet Ny Kurs 2018 – d.d. Uavhengig bystyrerepresentant 2018 – d.d. Tidligere bystyrerepresentant for Frp 2007 - 2017 Leder av teknisk utvalg 2015 - 2017.	Intervju
Tidligere politiker (H)	Bystyremedlem for Moss Høyre 1991 - 1995 og 1999 - 2004. Leder i lokallaget for Moss Høyre 2001 – 2003. Medlem Bedre Byutvikling Moss.	Intervju
Leder BBM	Tidligere medlem av Moss 2010. Leder av Bedre Byutvikling Moss 2017 – d.d.	Intervju
Borger	Medlem Bedre Byutvikling Moss.	Intervju
Regionleder (Statens Vegvesen)	Regionvegvesjef i Statens vegvesen region øst.	Telefonintervju

3.3 Dataproduksjon

3.3.1 Forsker i felt

For å forberede feltarbeid måtte jeg operasjonalisere forskningsspørsmål og hvilke metoder som skulle anvendes. I tillegg måtte jeg finne ut av hvem som skulle intervjues og hvilke spørsmål som skulle stilles. Denne prosessen krevde en del arbeid for å sikre at informasjonsproduksjonen ga riktig og gyldig informasjon ut fra forskningsspørsmål og dermed sikret dataens validitet. Jeg hadde ett til to intervjuer om dagen i en to-ukers periode. Underveis i feltarbeidet ble det også benyttet en feltdagbok for å skrive ned tanker og refleksjoner, som senere kunne være av verdi.

3.3.2 Semi-strukturert intervju

Semi-strukturert intervju er en populær kvalitativ metodisk tilnærming til dataproduksjon, og er mye brukt blant samfunnsgeografer. Fordelen med semi-strukturert intervju er at man drar nytte av en tydelig struktur gjennom en intervjuguide, men samtidig kan være fleksibel og adaptere til intervjuets flyt, samt informasjonen som dukker opp underveis (Dunn, 2016). Intervjuer ble derfor gjennomført som semi-strukturerte dybdeintervju, hvor de første spørsmålene var relativt åpne og introduserende, mens mer sensitive spørsmål kom senere i intervjuet da informanten var mer komfortabel med intervjuprosessen. I tillegg var intervjuguiden formet med en tilnærming som stilte relativt åpne spørsmål, men i noen tilfeller mer spesifikke underspørsmål om det ble nødvendig å få mer detaljerte svar fra informanten. Man må anerkjenne og ta høyde for at ulike informanter har ulike ordforråd og tolkning av spørsmålene man stiller (Fossåskaret og Aase, 2014). Semi-strukturerte intervjuer er dermed bedre egnet til å tilpasse seg informanten ved å gi tilleggsforklaringer eller ved å stille spørsmålet på en annen måte.

En fordel med semi-strukturert intervju er at man har muligheten til å endre rekkefølgen på spørsmålene underveis i intervjuet, samt stille oppfølgingsspørsmål til informasjon av interesse (Dunn, 2016). På denne måten kan man tilpasse seg intervjuene på en bedre måte. Dette var spesielt nyttig i mine intervjuer da mange av informantene ble ivrige og svarte på flere spørsmål under samme spørsmål. Det var da nyttig å la informanten kunne snakke videre, mens jeg tilpasset dette i intervjuguiden og heller sørget for å stille gode oppfølgingsspørsmål som sørget for å dekke de ulike spørsmålene på en god måte. Etersom jeg kun hadde laget én intervjuguide, måtte jeg i noen tilfeller unnlate noen spørsmål fordi aktøren ikke hadde noe tilknytning eller kjennskap til informasjonen som ble undersøkt i et gitt spørsmål. Dette var jeg klar over på forhånd og jeg hadde tatt høyde for dette i intervjuguiden da jeg hadde mange ulike aktører med ulik tilknytning og kjennskap til saken. Noen av spørsmålene var også kun formet til aktører med direkte tilknytning til prosessen. Men ved tvil stilte jeg spørsmålene allikevel så jeg ikke skulle gå glipp av informasjon grunnet egne forhåndsinnfattede tanker rundt informantens relevans på et spørsmål.

Intervjuene ble gjennomført på en rekke ulike lokasjoner. Syv intervjuer ble gjennomført på kontoret til informanten, tre intervjuer hjemme hos informanten, to intervjuer på café, et intervju på biblioteket i Moss, et intervju på en utendørs offentlig benk og et intervju over telefon. Intervjuene varte mellom 30 og 120 minutter. Under intervjuene ble det tatt opptak. Det var veldig stor forskjell på hvor mye informantene svarte på de ulike spørsmålene som

ble stilt. Noen svarte med raske og korte svar, som derfor krevde tilleggsspørsmål for videre utdypning. Andre informanter derimot snakket ivrig i vei og dekket flere av spørsmålene jeg skulle stille. Jeg valgte å la informantene snakke relativt fritt, men veiledet informanten om de eventuelt avsporet for mye.

Jeg forberedte meg til alle intervjuene gjennom å sette meg inn i informantens tilknytning og rolle i prosessen. Likevel lot jeg informantene fortelle meg denne informasjonen selv. Sitater fra intervjuene har blitt sendt tilbake til informantene for sitatsjekk. Dette er gjort for å sørge for at det er en felles forståelse for hva som ble sagt og hva slags mening som var tillagt. Noen av informantene har benyttet seg av muligheten til å korrigere utsagn fra intervjuet.

3.3.3 Dokumentanalyse

Det har også blitt gjennomført en dokumentanalyse av konsekvensutredningen fra 1993 og samordnet reguleringsplan for jernbane, riksveg og havn fra 1999 for å tilegne oppgaven økt validitet og rigor. Dokumentanalyse er en systematisk prosedyre for gjennomgang, registrering og evaluering av dokumenter, enten trykt eller elektronisk materiale, for å registrere data og informasjon som er relevant i oppgaven (Grønmo, 2004; Bowen, 2009). Akkurat som andre analytiske metoder i kvalitativ forskning er det nødvendig for forskeren å tolke materiale for å fremkalle mening, få forståelse og generere empirisk kunnskap (Bowen, 2009).

I denne oppgaven har dataen som er generert gjennom dokumentanalysen vært brukt som en tilleggskilde til intervjudataene for å øke kunnskapen og innsikten i saken som helhet. Det vil si at jeg ikke har brukt dokumentene som objekt for forskningen, men heller som en analyse som kan gi et referansepunkt i forhold til dataene som er produsert gjennom intervjuene. Dokumentene ble først brukt som sekundærkilde sammen med en rekke andre saksdokumenter i forkant av feltarbeid, før jeg i etterkant av feltarbeidet gjennomførte en grundigere analyse.

Konsekvensutredningen fra 1993 er valgt fordi dette dokumentet er grunnlaget for de mulige alternativene som blir anvendt gjennom prosessen. Samordnet reguleringsplan for jernbane, riksveg og havn fra 1999 er valgt fordi det er et sentralt dokument fra sakens tidlige år, der en løsning blir vedtatt. Valget om å analysere dokumenter fra sakens tidlige år er basert på å sikre et bedre grunnlag for å si noe om prosessens tidlige fase. Dette er viktig i forhold til problemstillingene i oppgaven, men også fordi informasjonen om prosessens tidlige år,

generert gjennom intervjuer, må anses som noe dårligere på grunn av den lange tidsmessige dimensjonen i prosessen.

Begge dokumentene er offentlige dokumenter som er tilgjengelig på nettet. Hovedfokuset i analysen har vært innhold, hvordan ulike aspekter er vektlagt, argumentasjon, samt et spesielt fokus knyttet til forskningsoppgavens problemstillinger. I tillegg har andre saksdokumenter fra prosessen vært brukt, men disse har ikke blitt analysert grundig gjennom en dokumentanalyse.

Dataene som ble produsert gjennom dokumentanalysen har vært en nyttig tilleggskilde knyttet til å svare på problemstillingene i oppgaven, samt gi innsikt i hvordan tankegangen i prosessen var på 1990-tallet. Dokumentanalysen ga nyttig informasjon om hvordan en i 1993 tenkte og så for seg Moss by sin fremtid. Blant annet kom det frem at man på den tiden var i et skjæringspunkt mellom opprettholdelse av gammel industri, tilrettelegging for ny industri og en forståelse av at byen var i ferd med å bli en mer klassisk postindustriell by. Formålet med analysen var blant annet å sammenligne data generert gjennom intervju med saksdokumentene. Dokumentene kunne da gi en mer objektiv skildring av hvordan argumentasjonen og tankegangen var på den tiden, samt identifisere ulike kritiske veiskiller som har vært gjort i prosessen.

3.3.4 Sekundærdata

Sekundærdata er data som er produsert for et annet formål (Hox og Boeije, 2005). Når en som forsker skal bruke sekundærdata krever det at en reflekterer over dataens kvalitet og relevans. Sekundærdata kan anvendes til tre ulike formål, som kontekst, til sammenligning eller til analyse. I denne oppgaven er sekundærdata hovedsakelig benyttet som kontekst for oppgaven, men noe er også brukt i analysen. Denne dataen har i stor grad vært viktig for at jeg som forsker kunne sette meg inn i prosessen og dens historikk. I tillegg har det blitt gjort en dokumentanalyse av sekundærdata, som da har produsert data til oppgavens empiriske analyse.

3.4 Datahåndtering

3.4.1 Tolkning og analysering av data

Et mål med kvalitativ forskning er å få helhetlig dybdeforståelse av spesifikke forhold i samfunnet (Grønmo, 2004). Etter at datainnsamling var gjennomført begynte analysearbeidet knyttet til dataene. Intervjuene ble nedskrevet (transkribert) på datamaskin umiddelbart etter

at feltarbeid var gjennomført. Under transkriberingen ble intervjuguiden benyttet til å strukturere informasjonen til ulike spørsmål. I tillegg ble tidspunkt for spørsmål skrevet ned, slik at jeg i ettertid kunne finne tilbake til et gitt spørsmål på kort tid. Transkribering ble gjort ved å skrive ned alt som ble sagt ordrett, noe som tok lang tid. Fordelen med å utføre transkriberingen ordrett er at du sikrer kvalitet i datamaterialet (Dunn, 2016). Under transkriberingen dukket det opp en rekke interessante funn, som ikke ble lagt merke til under intervjuene. Slike funn ble notert og tatt med videre i analysen. Etter transkriberingen var gjennomført, ble informasjonen kodet etter tema slik at det var lettere å håndtere informasjonen i ettertid.

3.5 Metodiske implikasjoner

3.5.1 Forskerens posisjon

Produsering av data gjennom kvalitative metoder byr på en rekke utfordringer og problemstillinger for forskeren. Det er mye som er viktig å tenke igjennom for å øke validiteten av forskningen. Derfor forventes det at forskere innenfor kvalitativ forskning inkludere tanker knyttet til refleksjoner og partiske holdninger i forskningsarbeidet. I tillegg må en som forsker vurdere egen konseptualisering av dataene som blir produsert. Blant annet er det nødvendig å ta inn over seg hva slags implikasjoner egen posisjon gir for produksjonen av data. Ettersom det er særdeles vanskelig for mennesker å holde 100 prosent objektivitet i forskningen, må en anse produsert data som påvirket av forskerens linse og posisjonalitet (Cloke mfl., 2004). Dette understreker viktigheten av god refleksjon rundt utforming av intervjuguide, metodiske verktøy, og den generelle tilnærmingen til feltarbeid.

Forskning kan ifølge England (1994) beskrives som et felles rom mellom forsker og deltagerne i forskningen. Dette er fordi identiteten til både forsker og deltager har potensiale til å påvirke forskningsprosessen. Gjennom forutinntatte meninger og holdninger, hvordan vi opplever andre og hvordan vi tror andre opplever oss, påvirker posisjonalitet hele forskningsprosessen. Det er vanlig at mennesker har flere overlappende identiteter, som påvirker personens tilnærming til en sak (Kezar, 2002). Det er også vanlig at informanter gjerne har en personlig tilknytning og tilhørighet til en sak. Dette kan i mange tilfeller gi utslag i hvordan informanten presenterer informasjonen i et intervju. Gjennom å reflektere rundt egen og andres posisjon og holdninger, kan en som forsker arbeide for å oppnå høyere grad av objektivitet i arbeidet.

På et dypere nivå vil faktorer som kjønn, alder, posisjon, sosial status og personlige egenskaper påvirke hvordan forsker og informant opplever hverandre, noe som i sin tur kan påvirke informasjonen som blir produsert. Det er viktig å være klar over disse aspektene ved forskningen, slik at en kan reflektere over hvorvidt forskeren selv eller noen av informantene kan ha hatt betydning for informasjonen som er produsert.

I tillegg vil det være varierende hvorvidt en informant har interesse av å gi ut ulik informasjon. Det er ikke uvanlig at informanter holder igjen informasjon som motarbeider egne interesser eller at de i ulik grad vinkler eller selekterer ut hva slags informasjon som blir vektlagt i intervjuet. Dette understreker viktigheten av god diversitet av informanter slik at man best mulig får hentet ut ulike aspekter om en sak. Det var derfor viktig for meg å reflektere mye rundt hvem som skulle bli valgt som intervjuobjekter i denne oppgaven, ettersom det er to tydelige motstridene sannheter som blir fremstilt i forbindelse med denne saken. Da det var en tydelig interessekonflikt hos ulike informanter, var det også tydelige følelsesmessig involvering. Det ble derfor viktig å bringe refleksivitet inn som en kontinuerlig evalueringssprosess i arbeidet. Det er allikevel umulig for en forsker å være helt klar over alle aspekter knyttet til posisjonalitet i forskningen (Cloke mfl., 2004).

I min refleksjon rundt hva som var viktig før feltarbeidet ble det tydelig at et sentralt element ble å utarbeide en god intervjuguide. Etter at et utkast ble utarbeidet ble det klart at det var utfordrende å utarbeide gode spørsmål som hverken var ledende eller hadde ulike forutinntatte holdninger. Det krevde en del arbeid, samt tilbakemelding fra veileder, for å sørge for at spørsmålene i størst mulig grad var objektive og saklige, uten at ord ble lagt i munnen på informantene. Nøytralitet i arbeidet ble derfor en viktig og utfordrende del av forskningsarbeidet.

Andre aspekter som det ble reflektert over var hvordan jeg fremsto som intervjufører. Jeg kledde meg semi-formelt slik at jeg fremsto profesjonell, men samtidig ikke for stivt kledd. Dette var for å fremstå som seriøs, men samtidig ha en relativt avslappet tilnærming til intervjuene. For å bryte isen og oppnå en mer avslappet start på intervjuet, startet jeg med å fortelle kort om meg selv, hva jeg studerer og hvilken tilnærming mitt studie har til planlegging. Dette fungerte bra som en introduksjon til intervjuet.

En annen refleksjon jeg gjorde tidlig var at min far har vært involvert i debatten i Moss gjennom et politisk verv i Miljøpartiet De Grønne. Det var derfor viktig for meg at

forskningen ikke ble påvirket av hans meninger eller holdninger i saken. Han var derfor utelukket som informant grunnet vår relasjon, men det krevde i tillegg at jeg som forsker var observant på å holde han utenfor forskningen. I tillegg var jeg tidlig klar over at noen av informantene ville kjenne igjen etternavnet og koble meg til min far. Dette skjedde i noen av intervjuene, men de fleste knyttet ikke denne koblingen. Heldigvis viste det seg uproblematisk, men det kan ha påvirket hvordan noen av disse informantene så på meg som forsker og dermed kan jeg heller ikke utelukke at det påvirket dataene som ble produsert.

Et annet aspekt som jeg tidlig måtte reflektere over var tilgangen til ulik informasjon. Både før og underveis i feltarbeid ble det tydelig at det var utfordrende å innhente presis informasjon knyttet til sakens tidlige år. Selv om jeg hadde valgt ut informanter som hadde stor grad av involvering i prosessens tidlige år, forsto jeg etter hvert at denne informasjonen i stor grad ville være påvirket av sakens utvikling over årene. Menneskelig hukommelse er dessverre ingen god kanal for presis gjengivelse av hendelser og fenomener som foregikk for 20 år siden. I følge Keightley (2010) kan en bruke minner til å utforske fortidens rolle i nåtiden, men hun fremlegger viktigheten av å skille minner fra historie. Dette er knyttet til hvordan hjernens hukommelse gjerne blir påvirket av ulike faktorer over tid og at en derfor over tid får en større og større rekonstruering av en hendelse eller et fenomen basert på nåværende erfaringer, fremtidige ønsker, samt kulturelle og sosiale rammer. Blant annet har ulik forskning vist hvordan hjernen kan konstruere falske minner ut fra andre kilder med informasjon om en hendelse. En skal derfor være klar over hvordan den lange tidsmessige dimensjonen spiller inn i et menneskes rekonstruering av en hendelse eller et fenomen i fortiden (Loftus, 2005).

3.5.2 Etiske refleksjoner

De siste årene har det stadig blitt viktigere med etiske refleksjoner. Spesielt innenfor kvalitativ forskning er etisk refleksjon viktig fordi forskningen gjerne innebærer en stor mengde deskriptiv informasjon om mennesker og miljøer (Cloke mfl., 2004).

Det er viktig å reflektere over er hvem vi skal snakke med, hvilke spørsmål vi skal stille, hvor vi skal gjøre observasjoner/intervjuer, og hvilke grupper eller miljøer som kan bli påvirket av studiet. Disse refleksjonene bidrar til å ta vare på rettighetene til individer, grupper eller miljøer som blir påvirket av studiet. Etikk er således noe som bør være i hjerte av ethvert forskningsdesign (Clifford mfl., 2016). I tillegg utdyper Hay (2010) at det er viktig å opptre etisk for å sørge for at man opprettholder et godt samarbeid for videre vitenskapelig

forskning. Om man ikke opptrer etisk gjennom forskningen kan dette føre til at de på et senere tidspunkt ikke vil delta i andre forskningsprosjekt.

Forskere må være klar over maktreasjoner. I noen tilfeller kan informanten utøve makt over forskeren, men i de aller fleste tilfeller er det forskeren selv som må være klar over makten de potensielt kan få over informanten (Cloke mfl., 2004). Det er derfor viktig for forskeren å opptre nøytralt, profesjonelt og stille gode objektive spørsmål under intervjuet. Blant annet kan det være lurt å unngå veldige personlige spørsmål eller temaer som kan opprøre informanten. Hvordan spørsmålene er formulert kan også ha mye å si for hvordan spørsmålet tolkes og oppleves av informanten. Det kreves derfor at forskeren er nøye med utarbeidingen av intervjuguide og informasjonsskriv, så informanten opplever intervjuet som saklig, objektivt og profesjonelt.

Ettersom det allerede eksisterte en tydelig front mellom de som er for og de som er imot vedtatt løsning i Moss, brukte jeg en del tid på å sørge for at informantene ikke tolket meg hverken for eller imot noen av aspektene i saken. Blant annet måtte jeg modifisere intervjuguiden før feltarbeid ettersom førsteutkastet hadde noen spørsmål som indikerte ulike ting som ville virke førende og dermed uetisk å stille. Det ble derfor fokusert på å stille så nøytrale spørsmål som mulig. Nøytralitet var også noe jeg måtte fokusere på underveis i intervjuene da informantene gjerne ville fortelle om hvor håpløst elementer knyttet til ”den andre siden” var og dermed søkte en slags reaksjon eller bekreftelse hos meg. Her måtte jeg fokusere på å holde meg nøytral, profesjonell og objektiv.

I min forskning fikk jeg også en rekke retningslinjer gjennom å melde prosjekter til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Blant annet var dette retningslinjer knyttet til personvern, samtykke, mulighet til å trekke seg i ettertid, at dataene ble oppbevart på et trygt og forsvarlig sted og at dataen ville bli slettet i ettertid av fullført oppgave. Denne informasjonen ble gitt til informantene gjennom et informasjonsskriv som ble lagt ved som et vedlegg ved første kontakt over mail, og senere gjennomgått og signert av informant i forkant av intervjuet. Personvern er ett sentralt element ved kvalitativ forskning. I denne studien har noen av informantene blitt anonymisert fullstendig gjennom kodenavn. De fleste av informantene kan derimot identifiseres gjennom sine verv og beskrivelse av deres tilknytning til saken. Grunnen til dette er at beskrivelsen om informantens tilknytning gir verdifull informasjon og øker oppgavens kvalitet. Eksempelvis hadde det vært utfordrende å anonymisere ordføreren i Moss på en god måte uten å miste verdifull informasjon for oppgaven. De informantene som kan gjenkjennes gjennom sin beskrivelse eller verv, har gitt sitt samtykke til dette. Alle lydopptak

og transkriberte dokumenter har blitt oppbevart trygt og utilgjengelig for alle andre enn forskeren selv og ble slettet etter at oppgaven var ferdigstilt.

3.5.3 Validitet og overførbarhet

Hvor stor validitet en får i dataene som er produsert knytter seg til evnen til å svare på problemstillingene i forskningen. Ifølge Grønmo (2004) kan et forskningsprosjekt ha høy reliabilitet gjennom god data, men samtidig ha lav validitet fordi dataene ikke svarer tilstrekkelig på spørsmålene som stilles i forskningen.

En vanlig kritikk av case-studier er mangel på overførbarhet, allikevel kan case-studier i mange tilfeller være overførbare (Baxter, 2016). Ved gjennomføring av ett case-studie er det viktig å sørge for både intern og ekstern validering av dataene. Dette er nødvendig for å kvalitetssikre at studiet er gjennomført på en god nok måte til å kunne overføre og anvende forskningen til å bidra til vitenskapelig teori (Grønmo, 2004). Case-studier kan sjeldent overføres direkte fra en konkret lokasjon til en annen på grunn av lokale, regionale og nasjonale forskjeller i fysiske, sosiale og politiske forhold. Likevel kan en bruke lærdom fra en case til å bidra til vitenskapelig teori, noe som kan bidra til å øke forståelsen av ulike konsepter andre steder.

En kritikk av dette studiet kan derfor være knyttet til at man ikke kan generalisere eventuelle funn ettersom forskningen hovedsakelig undersøker et lokal sosialt fenomen. Det er viktig å ta høyde for at et hvert sted, rom og diskurs vil ha ulik natur (Cresswell, 2013). Allikevel kan funn fra denne forskningsoppgaven gi overførbar kunnskap om ulike aspekter ved norske planprosesser, og ellers bidra til å videreutvikle og kanskje gi ny innsikt i noen av de aktuelle teoretiske konseptene. Overførbarhetsverdien vil være basert på hvordan jeg som forsker operasjonaliserer ulike faglige begreper. Det er derfor viktig med kritisk refleksivitet rundt hvordan en bruker fagbegreper.

3.5.4 Reliabilitet

I følge Cope (2016) er det stadig viktigere å være bevisst på hvordan forskerens tolkningsprosess påvirker kvalitativ forskning. Eventuelle feiltolkninger fra forskeren kan gi følgefeil som påvirker hele forskningens validitet, reliabilitet og rigor. Reliabilitet omhandler forskningens pålitelighet heller en reproduksjonsgrad ettersom kvalitativ forskning sjeldent vil kunne oppnå en eksakt replikasjon (Grønmo, 2004). For å sikre god reliabilitet i forskningen kreves det kritisk refleksivitet og kontinuerlig vurdering av hvordan kunnskapen

som generes gjenspeiler en nøyaktig skildring av fenomenet som studeres. For å oppnå dette kreves det at kunnskapen som generes i samspill med informantene er god. Dette knyttet seg ofte til bruk av metoder, der en er avhengig av tydelige, definerte og objektive spørsmål om et spesifikt tema, der en unngår å legge ord i munnen på informanten (ibid.). Det er viktig at forskeren reflekterer og er bevisst på hvordan en tolker det som blir sagt. Om en tolker og anvender informantens svar ut av sin kontekst vil dette kunne gi en lav reliabilitet som kan resultere i feilslåtte konklusjoner i forskningen. En kan derfor ikke tolke informantene i en retning som best passer forskningsprosjektet, men krever at forskeren bruker tid på å forstå og analysere hva informanten faktisk mener om et gitt tema.

Gibbons (1999) skildrer viktigheten av å produsere sosial robust kunnskap. Slik kunnskap kan genereres gjennom felles produksjon og deling av kunnskap mellom samfunnet og vitenskapelig miljøer. Dette skal igjen føre til større grad av åpenhet og kunnskapsdistribusjon. I den moderne politiske atmosfæren er det stadig større tendenser til å konstruere ulike sannheter. Det kan bli en utfordring for vitenskapen å bli ansett som vitenskapelig gyldig i alle samfunnslag. Dette understreker Gibbons (ibid.) i sitt argument om viktigheten rundt en ny kontrakt med fokus på sosial robust kunnskap konstruert i økt samarbeid mellom samfunn og akademia. Et slikt samspill vil potensielt kunne øke legitimiteten i kunnskapen som blir produsert.

Under feltarbeidet var det tydelige tegn på ulike fremstilte sannheter knyttet til byplanleggingen i Moss. Blant annet var det i noen tilfeller som å høre om to helt ulike konstruksjoner av virkeligheten da en som forsker beveget seg fra et intervju til et annet. Informantene hadde et bredt spekter av perspektiver knyttet til prosessen og utviklingen i byen mer generelt. Dette var ment å sørge for økt sosial robust kunnskapsproduksjon slik at denne forskningen i større grad kan bli anerkjent og oppnå større pålitelighet i de ulike miljøene. Selv om det var tilfeller av nøytrale informanter, kan en kritikk av dette studiet være at det kanskje burde vært flere informanter med nøytrale meninger og perspektiver på utviklingen. Dette var også forsøkt, men noen av de potensielle informantene kunne ikke stille til intervju av ulike årsaker. Likevel vil jeg argumentere for at det er en relativt god diversitet av informanter i dette studiet. Under hele forskningsprosessen har jeg fokusert på å få en så objektiv analyse som mulig for å sikre dataens reliabilitet.

I følge Fossåskaret og Aase (2014) er det en viktig metodisk utfordring å problematisere måten observasjoner blir omdannet til data. For å best mulig forstå og tolke dataene som blir

produsert under et intervju, er det viktig at forskeren trår ut av sine egne kulturelle kategorier og heller forsøker å forstå informantene sine. Menneskelig kategorisering er noe en som forsker bør reflektere mye rundt. Ettersom alle mennesker systematiserer og kategoriserer verden rundt seg, tillegger vi også fenomener rundt oss meninger basert på disse kategoriene. En kategori er basert på objekt, biologiske sanser, mentale egenskaper og kultur. I forholdet mellom mentale egenskaper og kultur skaper mennesker metaforer. Ettersom kultur og mentale ferdigheter varierer mellom mennesker vil også meningen og innholdet som tilegnes en kategori eller en metafor ha ulik betydning. Underveis i intervjuene kom det raskt eksempler på ulik forståelse og tolkning av ulike begreper og fenomener. Blant annet ble det etter hvert tydelig at det var veldig ulik forståelse og tillagt mening til begrepet bærekraft. Noen av informantene var her fokusert på miljømessig bærekraft, mens andre vektla hva som var bærekraftig for byens utvikling og økonomi. Dette eksempelet påminnet tidlig om viktigheten av å sette seg inn i informantens mening ved kategorisering og bruk av ulike begreper, samt å unngå å legge mine egne kategoriforståelser og meninger over på informantene. Dette var også noe jeg var bevisst på fra et tidligere arbeid, som gjorde at jeg hadde et ekstra fokus på dette underveis i intervjuene.

3.5.5 Utfordringer underveis

Å gjøre forskning angående en sak med tydelige offentlige konflikter ga noen interessante situasjoner. Underveis oppsto det utfordringer knyttet til at informantene var opptatt av hvem andre jeg skulle intervju. Dermed ble personvern noe som jeg tidlig var bevisst på i feltarbeidet.

Ettersom det var et høyt konfliktnivå i saken følte jeg et ekstra press på å fremstille prosessen så nøytralt og objektivt som mulig fordi jeg ikke ville oppleves som partisk. Etter hvert som analysen var ferdigstilt, ble det tydelig at jeg var enig med ulike parter om ulike aspekter om saken, dermed har jeg forsøkt å gi min skildring av saken på en best mulig måte. Likevel må en ta høyde for at graden av subjektivitet rundt temaet også kan ha påvirket forskningsarbeidet i noen grad, selv om jeg har gjort mitt ytterste for å være så profesjonell og objektiv som mulig i min analyse av prosessen. Samtidig har det også vært tilfeller hvor informanter har forsøkt å påvirke oppgaven i ettertid av intervjuprosessen, da gjerne i favør av sitt syn. Her ble det igjen viktig å sørge for at jeg som forsker ikke lot meg påvirke av ulike subjektive syn.

Underveis i skrivingen har det også oppstått noen utfordringer. Blant annet viste det seg utfordrende å få oversikt over alt som har skjedd i løpet av sakens mer en 25 år lange prosess. Det har skjedd enormt mye på denne tiden, så det har vært en utfordring å prøve å fremstille hele sakens prosess oppsummert. Det foreligger svært mange saksdokumenter, avisartikler, og hendelser som er relevante for oppgaven. Her måtte jeg begrense materialet til det jeg mente var mest relevant eller de viktigste hendelsene i prosessen. Jeg kan fortsatt ikke si med sikkerhet at jeg har fått skildret alle hendelser som burde vært med i denne oppgaven, men jeg har gjort mitt beste.

4 Makt og tid i planprosessen

I Moss har prosessen rundt jernbaneutvikling foregått i mer enn 25 år. Det er derfor ikke unaturlig å se for seg at prosessen har vært preget av denne tidsdimensjonen og dermed også påvirkning fra ulike aktører i ulike tidsrom av planprosessen. I en så lang prosess er det umulig å få frem et komplett perspektiv på alle viktige hendelser og alle aktører som har påvirket prosessen i større eller mindre grad. Enkelte aktører kan beskrives som utenforstående skjulte interesseaktører og kan dermed være vanskeligere å identifisere, da de ikke alltid kommer frem gjennom saksdokumenter eller informasjon produsert gjennom informanter. Allikevel vil det gjennom et bredt utvalg av informanter være mulig å peke på de aller fleste hendelser av betydning, samt aktører med større eller mindre tilknytning til prosessen.

4.1 Viktige aktører som har påvirket prosessen

Gjennom intervjuene har det fremkommet en del viktige aktører med betydning for planprosessen. I Moss er det tydelig at ulike aktører påvirker og har ulike interesser på forskjellige tidspunkt i prosessen. Tidlig i prosessen var det en rekke interesser knyttet til blant annet industriell tilrettelegging/stimulering. Spesielt ble det i intervjuene og i dokumentene som ble analysert trukket frem argumenter knyttet til industriell styrking av **Peterson AS** og **Moss Havn KF**. Moss har lenge vært en industriby og det er derfor ikke vanskelig å skjønne hvorfor ulike industriinteresser, blant annet fremmet gjennom **Moss Industri og Næringsforening**, Moss Havn KF og Peterson AS ble tillagt stor vekt 1990-tallet. Dette gjaldt også arealplaner og saker knyttet til rommelig og strukturell utforming av jernbanetrasé og -stasjon. Det er også tydelig at det var en betydelig interesse å få jernbanen i tilknytning til Moss Havn KF ettersom dette var et kriterium for konsekvensutredningen. Moss Havn KF har vekstambisjoner som regional havn, selv om det fortsatt er uenighet og debatter om havnens fremtid.

Som jeg tidligere har identifisert, har dagens samstyringsstruktur ført til at markedsaktører har fått en større grad av makt innenfor planlegging (Falleth mfl., 2010; Pløger, 2008; Falleth og Hansen, 2012). Bedrifter som er markedsaktører med tydelige egeninteresser, og som har arbeidet for å påvirke prosessen på ulike tidspunkt i prosessen, er: **ROM/Bane NOR Eiendom AS**, Peterson AS, Moss Havn KF og **Høegh Eiendom AS**.

Bane NOR Eiendom AS er eiendomsselskapet til Bane NOR og har hatt interesser i å utvikle eiendommer i forbindelse med utvikling av det gamle jernbaneanlegget og områdene rundt. De har i samarbeid med MKEiendom opprettet foretaket **Sjøsidens Moss AS** som har interesser av å utvikle bydelen Sjøsidens. Høeg Eiendom AS var en stund aktive for å fremme Basartakløsningen fordi det ville vært positivt for dem å få togstasjonen nærmere det store utviklingsprosjektet med å omgjøre Peterson AS til en ny bydel. De avsluttet etter hvert arbeid knyttet til å fremme Basartakløsningen på grunn av risiko for utsettelse, som ville hatt konsekvenser for utviklingsprosjektet deres. **Moss i sentrum AS** engasjerte seg også tidvis for å få en stasjonsløsning ved Basartaket. Moss i sentrum AS er en sammenslutning av gårdeierne i Moss sentrum og var følgelig mest interessert i å få stasjonen så sentralt som mulig. Etter hvert som konflikten ble skarpere trakk de seg ut av debatten.

Moss kommune har også fått egeninteresser knyttet til vedtatt løsning. Bindende avtaler med andre aktører, samt klargjøring og oppkjøp av eiendom i forbindelse med Sjøsidens, har ført til at kommunen til dels har fått et bundet mandat. Blant annet er det i sjøsideavtalen mellom Moss kommune og Rom Eiendom AS erstatningsklausuler som blant annet forplikter partene til å arbeide sammen for å utvikle Sjøsidens. Utover i prosessen har Moss kommune dermed fått risikoelementer knyttet til avtaler og investeringer rundt valgt løsning. Dette kan være deler av forklaringen på at det i den senere delen av prosessen virker å være stor motstand mot ulike innbyggerinitiativ og en omstart av prosessen. Samarbeidsavtaler, tid og ressursmessige forberedelser, samt prestisje rundt valgt løsning, gjør det ugunstig for flere aktører å avvike fra valgt løsning. Dette er samtidig ikke vanskelig å forstå da ulike aktører har planlagt, forberedt og tegnet samarbeidsavtaler knyttet til valgt løsning over mange år.

4.2 Prosessens tidlige år

Over en periode på 25 år vil mange av samfunnets prioriteringer ha endret seg. Politikken endrer fokus, og det kan oppstå direkte motstridende prioriteringer. På 1990-tallet var hverken bærekraftig utvikling, kompakt byutvikling eller knutepunktutvikling like viktig som det er i dag. I konsekvensutredningen fra 1993 var nærhet til andre transportkorridorer vektlagt, men ellers var disse konseptene mindre viktige (NSB Bane Region Øst, 1993). I løpet av prosessens tidsløp kan en derfor identifisere at noen lokale og noen planfaglige forhold har endret seg. Noen av informantene pekte på slike forhold, og en del slike endringer kan leses ut av dokumentene som inngår i dokumentanalysen.

I sakens tidlige år var NSB i utgangspunktet interessert i å gjøre utbyggingen billigst mulig,

da det var vanskelig å få bevilget kostbare jernbaneprosjekter på 1990-tallet. De ville derfor bygge ut og benytte seg av den eksisterende daglinjetraséen (Planlegger 2; Tidligere politiker). Flere av informantene forklarer at Peterson AS på den tiden hadde store interesser av å fjerne den eksisterende tog-traséen fra tomten sin, dette ville frigitt areal og gitt muligheten for å transportere materialer på den gamle tog-traséen (Bystyrerepresentant 2; Tidligere politiker; Leder BBM). «NSB var jo den gangen innstilt på å bare kjøre et spor til, og legge den langs den banen som var. Det var byen sterkt imot, og særlig Peterson, som ville ha frigjort tomten» (Tidligere politiker).

Politikerne i Moss så det som viktig å få frigjort det sjøkantarealet som den eksisterende jernbanetraséen fungerte som en barriere for. Politikerne anså det derfor som en seier da de fikk gjennomslag for at traséen måtte legges i tunell (Planlegger 1). I etterkant av konsekvensutredningen ble Moss kommune og NSB enige om at en skulle gå videre med alternativ 2B. I etterkant av dette kom det et engasjement fra innbyggere som organiserte seg under navnet Moss 2010. Denne interessegruppen forsøkte å få et engasjement for en annen løsning en Moss kommune og NSB ønsket. Ved samordnet reguleringsplan i 1999 ble alternativ 2B vedtatt, som på det tidspunktet var det billigste alternativet uten en daglinjetrasé (NSB Bane Region Øst, 1993). Argumenter om at det var bedre med en stasjon i dagen, samt industriell tilknytning til Moss havn, sto sentralt i beslutningen om å velge 2B (Planlegger 2).

Gjennom dokumentanalysen av konsekvensutredningen fra 1993 kom det frem at man på denne tiden var opptatt av å styrke industriell tilrettelegging i byen, selv om det også kommer frem at det var forventet en gradvis overgang fra industri til bolig og næringsutvikling i fremtidens Moss. Blant annet ble det i drøftelsen rundt de ulike alternativene vektlagt aspekter som frigjøring av areal for Peterson AS, tilknytningsmuligheter mellom Moss Havn KF og jernbanestasjon, samt generelle utviklingsmuligheter knyttet til eksisterende industri. Alternativene 2A og 2B var relativt likestilt i konsekvensutredningen, og en kan derfor se for seg at disse aspektene kan ha vært viktige i beslutningene knyttet til valg av løsning som ble gjort i 1999. Dette blir også trukket frem i noen av intervjuene. En informant forteller blant annet:

Det sies at det den gangen var viktig for kommunen å få en jernbaneforbindelse til havna, så det var en av kommunens interesser ... Da ble det tautrekking om hvor kommunen ville få det i tunnel. Kommunen godtok den nest beste løsningen fordi de trodde at en «miljøriktig» forbindelse mellom banen og havna ville fremskynde

tiltaket (Leder BBM).

I tillegg er det på et generelt grunnlag heller ikke utenkelig at kommunen som aktør på dette tidspunkt ønsket å styrke og opprettholde industrien ettersom dette var viktige arbeidsplasser for mange innbyggere på denne tiden.

I Moss, så handler dette mye om at det er en del næringslivsaktører, altså selskaper, som ser det som veldig positivt at havna består og at den ligger der den ligger, og at det høres fint ut å kunne få til en havnesporløsning. Altså, spor fra havna til jernbanen og vise versa. Så det er mange som har vært interessert i en slikt tenkning fra næringslivets side (Varaordfører).

Gjennom flere intervjuer kom det frem at industrien på 1990-tallet var en viktig interesseaktør med betydelig innflytelse i prosessens tidlige år.

Og det som var realiteten var at Peterson var en veldig dominerende faktor i denne byen. Du hadde de andre industri familiene, men Peterson var den store. De hadde sine folk de fleste steder. De hadde styreleder i sparebanken da jeg jobbet der, de hadde styreleder i Moss og Oppland privatbank (senere Kreditkassen), de hadde sine folk i Rotary, Frimurerlosjen, Moss Høyre, osv. De hadde derfor en betydelig innflytelse i Moss Høyre. De hadde også nesten alltid et veldig godt forhold til fagforeningen og cellulosen, slik at de også hadde innflytelse i Moss Arbeiderparti via fagforeningen. Og når de store tunge næringspolitiske regulerings sakene kom opp, så du alltid at Moss Arbeiderparti og Moss Høyre fant hverandre, og da kunne de andre si hva de ville, men det betydde ingenting (Tidligere politiker).

Videre forteller informanten om hvordan dette også var med på å påvirke beslutninger i prosessen i Moss. «Og det skjedde nok også i stor grad i den prosessen frem til vedtaket om 2B, at ledelsen i Moss Arbeiderparti og ledelsen i Moss Høyre, samarbeidet med Peterson AS og industriforeningen inklusivt havna, og kom frem til at de ønsket 2B» (Tidligere politiker).

En slik ressursmobilisering stemmer godt overens med Allen (2004; 2011) sin skildring av hvordan aktører kan generere og oppnå makt gjennom mobilisering av ressurser, sosiale relasjoner og felles måloppnåelse.

Videre forteller en annen informant om hvordan industrien har vært med på å gi innspill i prosessen. «... Industriforeningen har vært med, men på en helt annen måte, ikke høylytt i

media, men fordi vi har snakket med dem. Så de har jo hatt mer påvirkning enn Bedre Byutvikling Moss» (Bystyrerepresentant 1).

I prosessens tidlige år virker det som om Moss Industri og Næringsforening AS og de ulike industribedriftene i byen hadde stor betydning for valg i denne tidsperioden. Moss hadde lenge vært en typisk industriby og industribedriftene var på denne tiden viktige aktører og arbeidsplasser i kommunen. I tillegg var politikerne i Moss og NSB viktige aktører på dette tidspunktet i prosessen. Politikerne i Moss hadde på denne tiden interesser av å få jernbanen under jorden for å frigi sjøkantareal i Moss, men var nok også opptatt av industriell tilretteleggelse. NSB var i utgangspunktet interessert i å gjøre utbyggingen så billig som mulig, og var lite interessert i å bygge en underjordisk stasjon.

Flere informanter bekreftet også at det var i prosessens tidlige år at de avgjørende beslutningene ble tatt.

Beslutningen sånn sett ble tatt på 1990-tallet, da man bestemte seg for at man ikke ville ha dobbeltspor utbygging langs dagens jernbanetrase ved sjøkanten. Da man bestemte at man legger jernbanen i tunell under byen. Det var en omforent løsning at stasjonen skulle ligge i dagen. Og sånn sett ble hovedbeslutningen tatt ved konsekvensutredningen i 1993- og frem til samordna reguleringsplan i 1999 (Planlegger 2).

Bestillingskriteriene i konsekvensutredningen fra 1993 og vedtaket av alternativ i 1999, samt prosessen i denne perioden, virker å være de viktigste kritiske veiskillene i planprosessen, da disse formet og la føringer for den videre utviklingen i prosessen.

Dette samsvarer også til Pierson (2000) og Arthur (1989) sine skildringer av hvordan hendelser tidlig i en prosess ofte vil ha en mye større betydning og at disse kritiske veiskillene vil forme, og legge videre føringer for prosessens utvikling. Dette ser en tydelig i prosessen i Moss.

I tillegg viser Mahoney (2000) til hvordan kritiske veiskiller ofte kan føre til en lock-in i en prosess, der valgene blir opprettholdt uavhengig av hvilke aktører som senere preger prosessen. Nye aktører som kommer til underveis i prosessen vil ofte arve tidligere aktørers preferanser i saken. En slik lock-in ser også ut til å ha preget utviklingen i Moss, da beslutningene på 1990-tallet har vært videreutviklet, regulert og dermed også institusjonalisert en lock-in på denne løsningen. En informant forteller blant annet:

Slik vi ser saken i dag, så er det jo tydelig at beslutningene er tatt langt tilbake i tid, og så er de opprettholdt. Dette til tross for at vi har hatt politiske prosesser og muligheter til å endre på det, men det har man ikke gjort. Siste mulige endring var her for relativt få år siden. Vi snakket den gangen om at man ikke tok inn over seg at man burde ha forlangt samkjørte planer for riksvei 19 og jernbane (Politiker).

En annen informant forteller også:

Så på en måte så er det ingenting som er hogd i stein, men man har vært ganske lojale og trofaste i Moss mot det grepet som ble tatt for jernbanen ... Så det løpet som har stått mest fast er jo løpet til jernbanen. Og havn er jo også delvis basert på de planene som ble lagt på slutten av 1990- tallet, men der har man også laget en reguleringsplan som gir mulighet for noe større utvikling (Planlegger 2).

4.3 Prosessens senere år

I senere del av prosessen var aktørsamspillet noe forandret. Moss Industri og Næringsforening var mindre dominerende og flere industribedrifter var nedlagt. Gjennom samarbeidsavtaler var det hovedsakelig Moss kommune, MKEiendom, Rom/Bane NOR Eiendom AS, Bane NOR, og Moss Havn KF som samarbeidet om diverse utvikling i forbindelse med jernbanestasjon og trasé. Etter at Peterson AS ble lagt ned i 2012, ble tomten kjøpt for utvikling av Høeg Eiendom AS. Dermed var Høeg Eiendom AS en ny interesseaktør som arbeidet med å utvikle en ny bydel på den gamle Peterson AS tomta. Høeg Eiendom AS var derfor interessert i å få en løsning tilsvarende 2A ettersom dette ville medført en stasjonsløsning nærmere deres utviklingsområde (Leder BBM).

På slutten av 2000-tallet ble det etter hvert tydelig at noen av premissene som man tok utgangspunkt i ved konsekvensutredningen i 1993 hadde endret seg i løpet av prosessen. Da spesielt knyttet til industrinedleggelse, oppskalert behov for destruksjon av etablert bebyggelse, men også andre aspekter som at en etter grunnundersøkelser finner ut at rv.19-tunellen blir vanskelig å gjennomføre på grunn av jernbanens lokasjon (Bystyrerepresentant 2; Borger). Rv.19 er et viktig byutviklingsprosjekt, som nå har vist seg utfordrende å gjennomføre på en fornuftig måte. I tillegg har totalprisen på trasé og stasjon blitt endret i løpet av prosessen, grunnet vanskelige grunnforhold. Opprinnelig var alternativ 2B kostnadsberegnet til litt over 1 milliard kroner (Moss kommune, 1999), etter hvert har prisen steget til omtrent 9.5 milliarder kroner (Bane NOR, 2018a).

Og jeg trodde at når du så at glassverket gikk, så måtte man se hvilken vei det gikk med den gamle industribyen, men jeg har inntrykk av at mange av dem egentlig ikke er villig til å innse det, de drømmer om den tiden. Mange av de som styrer i Moss Høyre og Moss Arbeiderparti i dag, er fortsatt sterkt påvirket av det gamle tankegodset. Nå er havna blitt det store hellige og havna må ha enklest mulig tilknytning til jernbanen. Det virker som om dette er overordnet alle andre hensyn (Tidligere politiker).

Flere informanter fortalte at saken burde vært undersøkt på nytt mot slutten av 2000-tallet grunnet endrede forutsetninger i byen, samt stadig vanskeligere forhold knyttet til valgt løsning.

[...] en av de tingene jeg synes har vært mest kontroversielt for hvordan jeg opplever det har vært at man ikke har ønsket fra politisk hold å se på denne saken på nytt etter at forutsetninger for de opprinnelige planene ble vesentlig endret. Jeg tenker da på nedleggelsen av Peterson AS, osv. Dette har jeg forankring for i form av at jeg har fremmet forslag ovenfor bystyret, hvor man bør ta opp denne saken til vurdering i forhold til trasévalg, osv. Jeg har grunnlagt det med både fremtidens befolkningsutvikling og bysentrum, samt grunnforhold, osv. (Politiker).

En annen informant trekker frem at:

[...] det som forbauser meg er at når man ser det i et tidsspenn på 25 år, er byen totalt forandret og Peterson AS er borte. Du ser hvordan andre byer sørger for å få containervirksomheten ut av byområdet, men vi gjør akkurat det stikk motsatte. Vi klamrer oss til den planen som i sin tid ble lagt og sier at endrer vi på dette så mister vi plass i køen i Nasjonal transportplan (Tidligere politiker).

Videre forteller en informant at flere trodde det skulle komme en ny prosess på slutten av 2000-tallet. Hovedsakelig på grunn av endrede premisser slik at konsekvensutredningen var utdatert og gammel (Leder BBM).

En annen informant fortalte om viktigheten av det å ta noen beslutninger for å oppnå fremdrift og komme videre i prosessen «... Man kan ikke starte på noe, og så stoppe, og deretter begynne på noe nytt. Man har tatt en beslutning, sånn ville politikerne ha det, sånn ble man enig om at det skulle bygges, også gjør vi det slik» (Prosjektsjef Bane NOR).

Den tidsmessige dimensjonen er også viktig i denne saken, da en forventet at utbygging

skulle begynne mye tidligere og at prosjektet skulle vært ferdig utbygd rundt 2006 (Planlegger 2). Det er derfor forståelig at man har gått videre i prosessen for å klargjøre til og utarbeide et prosjekt som er klart til oppstart. Når en da har måttet vente i så mange år på finansiering fra statlig hold, gir dette prosjektet en tidsmessig dimensjon som er uheldig. Denne tidsmessige dimensjonen fører med seg konflikter når det senere i prosessen blir identifisert at ulike forhold og premisser hadde endret seg.

Også er det jo klart at vi har tatt med oss denne hovedløsningen i alle planer fra 1999 og fremover, eller egentlig fra 1997 og fremover. 2003, 2007, 2011 og to-tre sentrumsplaner, så det har sånn sett vært fatta beslutninger hele veien om at den skal ligge der (Planlegger 2).

Noen sentrale politikere i Moss Arbeiderparti snudde i 2013 og ønsket seg en stasjon lokalisert på Basartaket. De ble da informert om at en ny utredning ville føre til utsettelse av prosessen. Moss Arbeiderparti sin stortingsrepresentant, Irene Johansen, informerte blant annet i Moss avis at dette ville føre til flere års utsettelse og at Moss da vil havne bakerst i finansieringskøen (Vinje, 2013). I tillegg ble det hevdet at Rom Eiendom AS (nå Bane NOR Eiendom AS) ville trekke seg fra videre samarbeid med Moss kommune dersom bystyret gjorde vedtak om å utrede en alternativ trasé (Tveiten, 2017).

Da Bane NOR i 2013 utredet en grovskisse for stasjon tilsvarende 2A, slo de fast at denne løsningen var for krevende med tanke på dårlige grunnforhold og omfattende rivning av områder i sentrum. Dette skapte oppstyr da Bane NOR ikke hadde undersøkt det samme området som de engasjerte borgere ville ha undersøkt som alternativ. Enkelte borgere beskylte derfor Bane NOR for maktbruk ved å jukse med utredningen, ved å trekke den ut i dårligere grunnforhold slik at de kunne si at alternativet allerede var undersøkt (Parker, 2017).

De hevdet at en langtunnel var forkastet tidligere, uten å vise til noen dokumentasjon. Det viste seg senere at påstanden var usann. De la til at en utredning av en stasjon under Basartaket i 2013 viste at en stor del av sentrum måtte rives og at dette ble altfor dyrt. De vedla to tegninger som viste at de hadde utredet en stasjon langt fra Basartaket og Myra, langt nedi Skoggata og under Kirkeparken videregående skole. På teksten på planen og snittet av stasjonen under vgs. sto «stasjon under Basartaket». Snittet viste hvordan banen fulgte fjellet, men selve stasjonen havnet ned i et gørrområde. Disse 2 tegningene brukes til å illustrere at de faktisk hadde utredet en stasjon under Basartaket og forkastet det. Dette betyr at påstanden om forkasting av

langtunnelforslaget og utredning av en stasjon under Basartaket er to direkte løgner til befolkningen og selvfølgelig til det politiske miljøet (Leder BBM).

Argumentasjon om konsekvenser og utsettelse i 2013 blir trukket frem som hersketeknikker av flere informanter. De hevder det ikke hadde vært noe problem å få undersøkt et alternativ da utbyggingen i områdene av betydning ikke skulle skje før i 2019. Samtidig påpekes det at det ikke hadde vært usannsynlig med en utsettelse om en hadde gått for en ny løsning i de senere årene av prosessen.

Etter hvert i prosessen forsvinner Høeg Eiendom AS som interesseaktør grunnet risiko knyttet til utsettelse av jernbaneutvikling, som ikke ville gagnet salget knyttet til deres boligutvikling (Leder BBM). Samtidig fremholder flere av informantene at et alternativ i det minste burde vært undersøkt, da valgt løsning stadig viste seg mer utfordrende å gjennomføre. Flere argumenterer også for at når en gjennomfører samferdselsprosjekt på denne størrelsen, så burde en undersøke mulighetene grundig slik at en sørger for at den beste løsningen blir bygd.

Enkelte har hevdet at det er økonomiske insentiv rundt eiendomsareal knyttet til knutepunktutvikling rundt den nye planlagte bydelen Sjøsidan som har gjort det særdeles vanskelig å snu i denne prosessen.

Jeg mener faktisk at det norske demokratiet er i en krise, i hvert fall i forhold til samferdselsprosjekt. Det som kompliserer saken enda mer er blandingen av samferdsel med knutepunktutvikling, fordi det plutselig gjør at alle foretakene som egentlig skal fokusere på en best mulig bane, plutselig er mer opptatt av å tjene penger på knutepunktutvikling og lager en dårligere bane (Leder BBM).

Mobiliseringen som oppsto i 2013 virker å være et uttrykk for felles koordinering av ressurser tilsvarende Allen (2011) sin skildring av hvordan makt blir koordinert mellom ulike aktører for å oppnå et spesifikt mål i en prosess. I dette tilfellet brukte flere sentrale aktører mediene som kanal for argumentasjon knyttet til tidsmessige konsekvenser gjennom utsettelse, økonomiske konsekvenser og generell usikkerhet knyttet til prosessen. Denne argumentasjonen uttrykker at en har en lock-in i prosessen på dette tidspunktet, da en er redd for at ulike konsekvenser knyttet til å vike fra valg og avtaler som er gjort tidligere i prosessen. Dette samsvarer også med Lukes (2005) sin skildring av hvordan medier kan bli anvendt som verktøy for maktmobilisering gjennom informasjonskontroll for å oppnå støtte eller legitimitet hos ulike målgrupper. Dette foregår gjerne gjennom at aktører bruker

argumentasjon knyttet til selektive problemstillinger og ulike perspektiv for å legitimere enkelte løsninger. Dette aspektet ved makt kom også tydelig til syne i Moss gjennom hvordan ulike aktører fremstilte prosessen i mediene. Gjennom debatter og argumentasjon i mediene ble helt ulike perspektiver og argumentasjoner brukt til å legitimere eller undergrave ulike løsninger og valg knyttet til prosessen. To ulike virkelighetsbilder kom til syne i mediene. Aktører som var for valgt løsning forsvarte den løsningen som er vedtatt og kritiserte forslagene til de som mente andre alternativer kunne vært bedre. Samtidig kritiserte flere innbyggere valgt løsning og fremstilte denne som elendig. Det ble dermed skapt to helt ulike virkeligheter rundt planprosessen og løsningsforslagene knyttet til jernbanesaken i Moss.

Spesielt med tanke på mengden av forberedende arbeid og saksbehandling som foregår i prosjekter av denne størrelsen er det naturlig at aktørene i senere tid har ønsket å gå videre med prosjektet som en i lang tid har planlagt for.

[...] og sånn sett har flertallet valgt å holde fast ved og å stå ved de vedtakene som har blitt fattet, og det har jo sånn sett nå ført til at man får en gjennomføring av jernbanen innen 2024. Hadde man valgt å fravike det og gå for andre løsninger, så vet vi ikke helt hva som ville skjedd. Så noen ganger er det viktig å holde fast ved en beslutning og jobbe for å få gjennomført den, og andre ganger kan det være gode grunner for å velge andre løsninger, men akkurat her i Moss har man valgt å stå ved det og da ser vi nå at da kommer det (Planlegger 2).

I 2017 legger BBM og Norsk Bane frem et mulighetsstudium av en alternativ trasé og stasjonsløsning. I etterkant ble det forsøkt å få kommunen til å kvalitetssikre alternativet for å undersøke om det faktisk hadde vært et bedre alternativ, men det var liten politisk vilje til å gjøre dette. Ulike politiske partier hadde også forsøkt å få andre alternativer undersøkt tidligere i prosessen, men disse forslagene hadde alle blitt nedstemt i bystyret. Dermed kan en se tydelig tegn på at det utover i prosessen er liten vilje til å vurdere nye forslag, da man har investert mye tid og ressurser i vedtatt løsning.

Derfor har en i dag en situasjon hvor det er mange sinte borgere i Moss. Blant annet har BBM over lengre tid argumentert for og etterspurt en alternativ løsning, og selv etter at de selv betalte for en mulighetsstudie får det særdeles liten betydning for prosessen. Mulighetsstudiet kom antagelig for sent i prosessen, da en kan se en tydelig lock-in på valgt løsning gjennom mange års forberedelser og planlegging. Det er ikke usannsynlig at en mulighetsstudie ville ha

vært av stor betydning og blitt vurdert detaljtrudet på et tidligere tidspunkt i prosessen. Slik det har forløpt i Moss, har Norsk Bane og BBM sin mulighetsstudie fått liten betydning annet en til avis- og facebookdebatter. Dette understreker Pierson (2000) i sine skildringer om hvordan hendelser kunne ha vært av stor betydning, men om det kommer for sent i en prosess kan det hende det ikke får noen innvirkning i det hele tatt.

Det kom ganske tydelig frem gjennom intervjuene at den lange tidsmessige dimensjonen i prosessen har gjort situasjonen vanskelig i dag. Pierson (2004) omtaler at når det først er tatt en politisk avgjørelse vil det være vanskelig å snu, både på grunn av korte tidsepoker knyttet til innehavende stilling, men også knyttet til politiske institusjoners tendenser til å opprettholde og reprodusere beslutninger over tid. Det er også vanlig at aktører som kommer til underveis arver tidligere aktørers preferanser knyttet til en sak. Dette kan en også se spor av i Moss, der noen nye aktører som kommer til utover i prosessen tilegner seg tidligere aktørers argumentasjon og holdninger. Tidligere kritiske veiskiller virker å ha blitt opprettholdt og institusjonalisert i prosessen i Moss. En ender derfor i en lock-in situasjon som er særdeles vanskelig å vike fra i slutten av prosessen. Situasjonen i Moss stemmer også godt overens med Piersons (2004) argumentasjon knyttet til hvordan stivhengige prosesser i den politiske sfære ofte preges av kollektiv handling og asymmetriske maktbalanser.

4.4 Avsluttende argumentasjon

Et av bestillingskriteriene for konsekvensutredningen i 1993 var at traséen skulle gå nedom Moss havn. I tillegg var det også betydelig drøftelser rundt de ulike valgenes påvirkning for industrien i byen. Dette er forutsetninger som har vesentlig mindre betydning i dag, men som har fått stor innvirkning på prosessens utfall.

I løpet av prosessens år har aktører som Moss kommune, MKEiendom, Bane NOR, ROM/Bane NOR Eiendom AS og Moss Havn KF over flere år samarbeidet om ulike deler av utviklingen knyttet til den vedtatte løsningen. Det ble dannet en rekke samarbeidsavtaler, kjøpt opp eiendom og planlagt for utarbeidelse av Sjøsidan. Dette arbeidet ble også videre institusjonalisert gjennom at aktøren Sjøsidan Moss AS ble opprettet for å være en privat markedsaktør for utvikling av bydelen Sjøsidan på vegne av MKEiendom og ROM Eiendom AS. Utover i prosessen hadde dermed flere aktører en lock-in på den valgte løsningen gjennom ulike samarbeidsforhold.

Etter hvert som tiden, går endres ulike forutsetninger og nye utfordringer ved valgt løsning

oppstår. Aktørene har planlagt for valgt løsning i lang tid og har investert mye arbeid og prestisje, dermed er det også vanskelig for aktørene å skulle fristille seg fra den vedtatte planløsningen. Dette samsvarer også med Falleth og Hansen (2012) sine skildringer av hvordan aktører ofte investerer mye ressurser, prestisje og samarbeid i planprosesser, som ofte medfører at det blir vanskelig å fristille seg fra et planforslag for å starte på nytt. Over tid blir det derfor gradvis en sterkere lock-in på valgt løsning (Mahoney 2000; Pierson 2000).

Ettersom det var et krav om at traséen skulle gå nedom havna, hadde dette bestillingskriteriet ført til at det ikke var noen andre alternativer annet en 2B/2A. Alternativ 2A hadde samme forutsetning om å gå innom havna, noe som har vist seg å være veldig dyrt. Dette alternativet ville derfor antagelig hatt en lignende pris som alternativ 2B på grunn av traséløsningen ned mot Moss havn. Dermed foreligger det egentlig kun en mulig traséløsning og to mulige stasjonsløsninger i konsekvensutredningen fra 1993. Stasjonsløsningen i alternativ 2A ble heller aldri undersøkt videre, slik at det i dag kun er en løsning som er undersøkt. Det er i ettertid gode argumenter for at en burde hatt en grundigere utredningsprosess i sakens tidlige år. Blant annet hadde konsekvensutredningen fra 1993 feil antagelser om grunnforholdene, og hadde en brukt mer tid på å kartlegge ulike løsninger noe grundigere kunne en muligens unngått endrede premisser tilsvarende det vi har sett i Moss.

Det er også interessant å se hvordan valg knyttet til industriell styrkning i prosessens tidlige år nå i senere tid har blitt en av årsakene til konflikt i prosessen. Dette illustrer blant annet hvordan tid kan påvirke en planprosess. I en ukjent fremtid, hvordan skal vi forholde oss til endrede premisser i lange planprosesser?

Moss har blitt vist som et eksempel på at det er uheldig når det tar for lang tid fra planlegging til gjennomføring, og det er klart det skapte usikkerhet og frustrasjon ... Det er jo som jeg sa fatta politiske beslutninger som ligger til grunn for det som det har vært planlagt etter i disse 25 årene, og som nå ligger til grunn for gjennomføringen. Så det er klart at de folkevalgte både lokalt, regionalt og ikke minst stortinget er helt sentrale i dette her (Planlegger 2).

Tidligere Ordfører 2 påpeker at lange prosesser, slik en har sett i Moss, fører med seg mye unødvendig krangling:

Det har tatt alt for lang tid, og da får du alle disse omkampene på nytt og på nytt. Og så kommer det nye folk til, som ikke har med seg historien og spør hvorfor i all verden

er det ikke gjort sånn, men det vedtok jo vi da. For det er jo delmål i sånne planprosesser. Og det er veldig trist at det har blitt sånn.

Flere informanter påpeker også at prosessen har vært vanskelig å delta i, blant annet påpeker en informant:

Så jeg har ingen gode følelser når det gjelder prosessen rundt jernbanesaken/2B og måten saken er blitt håndtert på. Det har tidvis vært rå maktbruk, De som har forsøkt seg på å komme med innspill, også når det gjelder jernbanesaken, er enten blitt forsøkt latterliggjort, og om det ikke lykkes, så kommer brutalitetene ... Det er ingen som vil spørre meg, men skulle noen spørre meg om jeg vil være med en gang til, så skal jeg i hvert fall be om å få en time hos psykiater først ... Jeg vil si at beslutningsprosessen har vært småkorrupt da man ofte har vært lite opptatt av hva som er best for samfunnet totalt. I stedet har politikerne favorisert særinteresser; noe de selvsagt aldri vil innrømme (Tidligere politiker).

Dette illustrerer opplevelsen enkelte kritikere føler de har blitt møtt med, og viser således konfliktnivået i saken, der det virker å ha vært mange motstridende interesser på ulike tidspunkt i prosessen. Det virker også som den nyliberale samstyingsstrukturen blant annet har ført til at ulike aktører binder hverandre opp i noe høyere grad. Spesielt gjennom samarbeidsavtaler og forhandlinger, samtidig som det blir investert betydelige ressurser og prestisje i planutformingene. Dermed blir det naturlig nok vanskelig å skulle fristille seg fra samarbeidsavtaler og planer som har blitt gjennomført i løpet av prosessen. En får også en institusjonalisert opprettholdelse av valg gjort på 1990-tallet gjennom planlegging, avtaler og samarbeid knyttet til valgt løsning. Dette gjør det igjen vanskelig for aktørene å skulle forholde seg til tid og endrede premisser i planprosesser.

En kan også stille spørsmål ved om det burde foreligget eller blitt utarbeidet et reelt alternativ som en kunne sammenligne med etter hvert som alternativ 2B viser seg mer utfordrende en først antatt. Når det ikke foreligger noen alternativ, og valgt løsning blir utfordrende gjennom en tydelig institusjonalisert lock-in, blir det vanskelig for de ulike aktørene å skulle fristille seg fra valgt løsning. Når en snakker om et så stort prosjekt med så langvarige og omfattende konsekvenser for by og jernbane, burde en sørget for at man gjennomfører den beste løsningen for byen. Det er ikke sikkert andre løsninger som for eksempel mulighetsstudiet til Norsk Bane og BBM hadde vist seg å være bedre, men dette burde vært undersøkt da jernbaneutbygging har et svært langsiktig perspektiv, og en snakker om at en bygger for de neste 100 årene. En undersøkelse av et alternativ hadde ført til at innbyggerne i større grad kunne følt at de fikk innflytelse i planprosessen. Når det aldri undersøkes noen alternativ fører

dette til at innbyggerne får en forsterket følelse av å ikke bli hørt.

5 Innbyggerinvolvering i planprosessen

5.1 Innbyggerinvolvering over tid

Det har vært ulike ambisjoner om innbyggerinvolvering på ulike tidspunkt av planprosessen i Moss. Forventningene til medvirkning blant folk trolig har økt, og blitt mer vektlagt i norsk planlegging i løpet av planprosessens tidsperiode. Dette kommer også til uttrykk i Moss, der det utover i prosessen gjennomføres tiltak for å styrke medvirkningsprosesser i kommunen. I tillegg har det i løpet av planprosessens forløp kommet flere bestemmelser i loven knyttet til medvirkning. Blant annet har det kommet lovendringer knyttet til innbyggerinitiativ (Falleth og Hansen, 2012).

Gjennom de ulike intervjuene kom det frem endel ulike meninger rundt medvirkningsprosessen. Enkelte uttalte at medvirkningsprosessen har vært god, har fulgt alle lover og regler, og at innbyggerne generelt har hatt mange muligheter til å påvirke prosessen gjennom høringsrunder og politiske valg. Andre kritiserte medvirkningsprosessen og mente det var umulig å få reell innflytelse.

I prosessens tidlige år forteller planlegger 1 at det den gangen var en reell demokratisk prosess om trasévalget, og at det i etterkant av trasévalget var en mer tradisjonell reguleringsplanprosess. Dette innebar blant annet åpne møter, god mediedekning og god informasjonsflyt til politikerne. Blant annet uttalte rådmannen følgende:

Jeg mener at den prosessen har gått helt etter boka og Plan- og bygningsloven. Og at det sånn sett har vært så mye oppmerksomhet rundt den valgte løsningen at jeg tror ikke at noen har unngått å få det med seg eller har unnlatt å si ifra når saken lå åpen i høringsperioden, for eksempel. Bane NOR kjørte jo også informasjonsmøter i denne perioden, åpne møter som jeg tror det skal godt gjøres å ikke ha fått med seg når det var mulig å gi innspill. Og vi fikk mange høringsuttalelser, så jeg tror folk visste når de skulle si ifra. Saken ble påklaga, den har vært hos fylkesmannen, den har vært prøvd i alle ender og bauer (Rådmann).

Samtidig var det mange som problematiserte graden av medvirkning i prosessen. I etterkant av konsekvensutredningen, oppsto det mot slutten av 1990-tallet en gruppe mennesker som engasjerte seg i saken. Gruppen het Moss 2010, og de utarbeidet et forslag til en annen trasé, samt andre utviklingsmuligheter i byen (Tidligere politiker). Gruppen utarbeidet en 24-siders

klage (se vedlegg 3) som ble levert inn til fylkesmannen og sivilombudsmannen, og denne klagen førte i følge en informant til en tre år lang klageprosess (Leder BBM).

Gjennom noen av intervjuene ble det blant annet argumentert for at det har vært liten reell innflytelsesmulighet fordi valgene har vært gjort på forhånd.

[...] innbyggerne har ikke vært tatt med i prosessen ... Skal man gå i gang og endre en bys fremtid, så er det umulig for en innbygger å fatte omfanget av det. Vi kommer først til å se innbyggernes mening med dette når prosessen er i gang, den dagen skoen begynner å trykke, den dagen man kjenner på huden konsekvenser av det som gjøres, da får du høre hva folk faktisk mener, inntil da så nevner ikke folk det. Og det mener jeg er et skjerpene forhold til at politikerne må ta et større ansvar for det de er med på, og det de har gjort her (Bystyrerepresentant 2).

Flere informanter problematiserer også dette aspektet, og nevner at engasjementet i befolkningen ofte kommer etter at viktige premisser har blitt lagt, og at en først i ettertid ser at det store engasjementet kommer (Planlegger 1; Varaordfører; Ordfører)

Folk engasjerer seg ikke nok når sakene er der, ikke før man liksom forstår hva som egentlig er satt i gang kommer engasjementet. Tidlig i prosessen så virker det som folk er lite interessert, også kommer engasjementet i ettertid når man ser hva som har skjedd. Og kanskje noe av det i Moss har blitt historie fordi det har tatt så lang tid, det har vært oppe så mange ganger før, også tenker man at det nok kommer opp igjen og at det sikkert ikke blir noe av det denne gangen heller. Dermed engasjerer man seg ikke, også blir det vedtatt og man starter bygging. Også oi, da våkner dem (Prosjektsjef Bane NOR).

Det gikk mange år fra alternativ 2B ble vedtatt og til prosjektet kom inn i Nasjonal transportplan. Dette førte til at saken var lite diskutert i sirka 10 år før saken igjen ble aktuell. Da saken igjen ble satt på dagsordenen var det en rekke endrede forutsetninger i byen. Blant annet hadde mesteparten av industrien blitt nedlagt, grunnforholdene hadde vist seg vanskeligere en først antatt og det hadde oppstått en konflikt om grunnforhold som skapte vansker for å finne en løsning for rv.19. I tillegg gikk man fra å skulle rive sirka 20 boliger til en hel bydel med over 100 boliger. Det kom derfor frem at flere borgere trodde at saken skulle opp igjen ettersom det hadde gått så lang tid siden konsekvensutredning og reguleringsplan, samt at valgt løsning og byforholdene så annerledes ut.

I 1999 var det lovfestet at hvis en reguleringsplan blir liggende ubrukt i 10 år, så kreves en ny konsekvensutredning før den kan erstattes. Jeg gikk ut fra at det gjaldt fortsatt og var totalt avslappet. Jeg trodde det var en selvfølge at om det kom noe nytt etter 2009 så var vi garantert i en ny prosess ... Mange krevde det under behandling av planprogrammet, men de ble ikke hørt. I etterkant var det få som skjønnte at en stasjon på havna var eneste løsning. Bare fordi det står i kommuneplanen som er rullert siden 1999. Folk har ikke forstått, de har tatt det for gitt at Plan- og bygningsloven vil gjelde, dvs. at når du endrer en reguleringsplan, så skal du ta det fra bunn av og utrede nye aktuelle alternativer som Østfold fylkeskommune forlangte. Når det ikke skjer, så blir man fratatt enhver mulighet til å påvirke utfallet. Så jeg mener at demokratiet ikke fungerer, hverken på lokalt eller sentralt nivå (Leder BBM).

Men hva skjer med medvirkning i senere del av prosessen, når utfordringene knyttet til alternativ 2B etter hvert kommer til syne? Har innbyggerne reell påvirkningsmulighet i denne fasen, eller er utbyggingsavtaler og samarbeidsavtaler med på å låse prosessen til den valgte løsningen? Som jeg viste til i forrige kapittel, er det tydelig at man har fått en lock-in på valgt alternativ. Ettersom det over tid ble inngått samarbeidsavtaler, gjort oppkjøp i området og planlagt for valgt løsning, er det ikke vanskelig å se for seg hvorfor det er vanskelig å snu i en slik prosess. Dette har medført at ulike innbyggerinitiativ og forslag til utredninger ikke har fått innvirkning på prosessen. Dette stemmer overens med Falleth og Hansen (2012) sine skildringer om hvordan politikere ofte føler seg bundet av forhandlinger og samarbeidsavtaler fra tidlig fase i planprosessen. Dermed blir det også betydelig vanskeligere for innbyggere å skulle påvirke prosessen, samt vanskelig for politikerne å endre løsning.

Selv om medvirkning etter definisjonen er ment som et maktutjevneende verktøy som øker demokratisk legitimitet (Strauss referert i Fagence, 1977), virker det ikke alltid slik i praksis. Borgere med høyere ressurs og kunnskapsgrunnlag er ofte de som deltar i en medvirkningsprosess og de mer svakerestilte borgere er i mange tilfeller fraværende (ibid.). I Moss har dette aspektet fått en tilleggsdimensjon ved at området som må rives, Nyquistbyen, har blitt systematisk kjøpt opp av Moss kommune og ROM/Bane NOR Eiendom AS over en periode på tilnærmet 20 år. Området har over tid blitt omgjort fra et område med privateide vedlikeholdte hus til å bli et område for kommunal utleievirksomhet med dårlig vedlikehold. Nyquistbyen har derfor blitt en mindre attraktiv bydel med lite investeringer, og en betydelig andel sosiale boliger. Det er hovedsakelig borgere lokalisert i dette området som har blitt invitert til høringsrunder knyttet til reguleringsplaner, og en kan anta at borgere lokalisert i

dette området derfor har lavere involveringsgrad og involveringskapasitet enn i andre mer velstående ressurssterke bydeler. I tillegg kom det frem i et intervju at en høringsrunde i 2017 ikke ble gjennomført i stort nok omfang, og at flere borgere i dette området derfor var utelatt fra høringsrunden. Blant annet ble det nevnt at flere berørte parter ikke fikk invitasjon til høringsrunden. Dette ble klagd inn, og klagefristen ble utsatt med tre uker.

[...] Kommunen innrømmer at alle de nye folkene de måtte varsle, faktisk var part. Det betyr at de også burde vært part i høringsrunden. Kommunen innrømmer med dette at direkte berørte ikke fikk være med på medvirkning. Kommunen måtte sende ut varsel om klagerett til mange flere og med forlenget frist. Resultatet var 85 nye klager! Halvparten ble avvist og de øvrige ble besvart med at alle deres merknader var allerede ivarettatt. 250 sider med klager ble avvist som ingenting. ... De som klagde ble med andre ord fratatt retten til å bli hørt to ganger, både under klagebehandlingen og ettersom de ikke fikk varsel om at saken var lagt ut til høring. Vanligvis får direkte berørte tilsendt alle dokumentene også, så det var enorm høy terskel for å få folk til å melde saken på banen. Til og med jeg som er arkitekt og som kjenner til dette her, deltok ikke i høringsrunden fordi jeg ikke fikk varsel som part (Leder BBM).

I et annet intervju blir det hevdet at utsettelsen var gjennomført for at alle skulle bli hørt.

Men det er jo deres personlige oppfatning, at de har ikke hørt om dette før og at dette har blitt tredd ned over hodene på dem. Og det kan jeg ikke kjenne meg igjen i. Vi har jo utsatt høringsfrister, nettopp fordi det skulle være rom for at alle skulle komme med sin mening. Så det er veldig trist (Tidligere ordfører 2).

Interessant nok ble den samme hendelsen presentert veldig ulikt i intervjuene. Fra enkelte fikk jeg inntrykk av at dette var et ekstra medvirkningstiltak, mens fra andre blir dette omtalt som en saksbehandlingsfeil fra kommunen.

Videre nevnes det i flere intervjuer hvor vanskelig det er å oppnå god folkelig informasjonsflyt og forståelse blant innbyggere i slike komplekse prosesser som dette. Dette var en gjentakende mening som kom frem under mange av intervjuene, der vanskeligheten med informasjons- og kommunikasjonsarbeid mot innbyggerne ble problematisert.

Jeg får jo fortsatt spørsmål om bystyrets møter og utvalgsmøter er åpne, altså kunnskapen om forvaltningen og politiske prosesser er kanskje mangelvare ... Så jeg tror vel heller det med kommunikasjon og informasjon, det har vært for dårlig. Jeg er

redd at det noen ganger har vært prosesser som har pågått litt for mye internt. Man har lagt ut sånn som man skal gjøre på hjemmesider og man har vært ute også i annonser å varslet, men det er kanskje ikke der man treffer folk. Også har vi kanskje noen ganger brukt et for byråkratisk språk ... Og jeg ser jo også at nå prøver vi ut nye ting, med innbyggermøter, involvering og medvirkning (Ordfører).

Spesielt ble det trukket frem at det er tungt å få oversikt og forstå prosessen og de ulike nyansene i en tilstrekkelig grad som gjør at innbyggere får reell innflytelse.

Så er det vanskelig at ekspertene kommer og slenger om seg med beregninger og vinkler. Det har ikke vært forsøkt å gjøre det folkelig. Det har alltid vært sånn at dette er så vanskelig, så dette skjønner du ikke. Dette er altfor vanskelig for meningmann å sette seg inn i (Bystyrerepresentant 2).

Ettersom saken har foregått i mer enn 25 år, hvor ulike elementer har endret seg over tid, ble det uttrykt at informasjons- og kommunikasjonsarbeidet burde vært bedre. Dette ble også omtalt som et sentralt problem som kommunen etter hvert har forbedret gjennom en informasjons og kommunikasjonsavdeling som skal hjelpe til med å informere og distribuere informasjon på en folkelig måte til innbyggere (Ordfører).

Og det er jo det vi ser i etterkant, at helt klart, politikerne hadde et ansvar for å løfte saken, og det burde vi kanskje ha gjort bedre. Kommunen burde kanskje ha gjort det bedre, samtidig som jeg mener at innbyggerne også har et ansvar selv om å følge med. Også tror jeg liksom noe av problematikken her er at saken har vart så ufattelig lenge, gjennom så mange valg. Siste kommunevalg var det ikke tema engang, det var ikke en debatt jeg var i hvor det var et tema (Ordfører).

Etter hvert i prosessen har kommunen gjort tiltak for å oppnå høyere grad av medvirkning i prosessen. Blant annet har Bylab Moss blitt opprettet som et informasjonssenter og plankontor midt i sentrum av Moss. Bylab Moss er et kontor og lokale i gågata i Moss som brukes både for arrangementer og som har bemannet informasjonskontor knyttet til byutvikling i Moss (se figur 10). På Bylab Moss har det blant annet vært avholdt mange debattmøter og medvirkningsarrangementer. Dette er gode medvirkningstiltak som kan gi positive effekter for fremtidens byutviklingsprosesser.



Figur 10: Bilde fra Bane NORs informasjonsmøte på Bylab Moss (Foto. Bane NOR, 2019).

[...] blant annet har jo Bane NOR vært til stede på Bylab Moss nå en gang i måneden de siste to-tre årene for å informere om alt som skjer, egne temamøter, osv. Så jeg tror vi kan tørre å si at det har vært lagt til rette for medvirkning i disse prosessen, også er det større uenighet i vedtakene og slutteprosessene. Det er jo selvfølgelig et aspekt i jernbanesaken at man har et beslutningsgrunnlag som har ligget fast ganske lenge og at det derfor har vært vanskelig å påvirke for de som ønsker en annen løsning. Det har vært nedfelt i såpass mange kommuneplaner, tre-fire-fem kommuneplaner ikke sant, og ligget fast. Og man har fått det inn i Nasjonal transportplan, så det er kanskje mer uenighet om selve hovedløsningen, men den beslutningen ligger egentlig lenger tilbake i tid (Planlegger 2).

Flere informanter trekker også frem tidsaspektet som et problematisk element i prosessen. Det blir trukket frem at en lang prosess gjør det vanskeligere for innbyggere å holde oversikt og sette seg inn i saken. I tillegg kommer det nye forutsetninger og endrede forhold som igjen gjør det utfordrende å holde oversikt.

[...] Veldig mange har vært engasjert på et tidligere stadium og kapitulert på et eller annet vis underveis. Og veldig mange har mistet helt oversikten og fått tilbake igjen et engasjement som er basert på det som de mener er stoda akkurat nå. Så igjen, den reelle innflytelsesmuligheten kan påstås å være alt for lav når det pågår over så lang tid. Det man har orket å sette seg inn i på et tidligere stadium, det gjelder ikke lenger, for det er så mange forutsetninger som har endret seg. Så man kan ikke vente at folk skal sette seg inn i saker, gang på gang, når det er så komplisert (Varaordfører).

En annen informant påpeker at det i fremtiden vil være fordelaktig å redusere tiden mellom planforslag og utbygging.

Så det er jo noe jeg håper man får ut av dette, at fremtidens prosjekter har systemer som gjør at planprosessene, beslutnings- og gjennomføringsprosessene kan ta kortere tid, og det tror jeg vil gjøre det enklere for befolkningen å se sammenhengene og engasjere seg i og kanskje også respektere beslutningene som blir fattet (Planlegger 2).

5.2 Innflytelsesmulighet i planprosessen

Medvirkningsprosessen kan deles opp i tidsepoker. På 1990-tallet har prosessen fulgt lover og regler til medvirkning. Det ble gjennomført høringsrunder og en gruppe innbyggere fikk klagen sin grundig behandlet. Allikevel var det relativt lav grad av innbyggerinvolvering utover minstekrav i loven. Senere i prosessen ble det, på bakgrunn av kritikk av prosessen, intensivert innsats for å få til mer medvirkning. Det ble satt inn tiltak for økt grad av medvirkning gjennom Bylab Moss og borgermøter, men disse tiltakene kom på et tidspunkt i planprosessen der alle vesentlige valg for løsning allerede var gjort. Disse tiltakene kom derfor for sent til å få en avgjørende betydning for opplevelsen av innbyggerinvolvering. Disse tiltakene har gitt bedre informasjon, men liten grad av reell innflytelse i denne planprosessen.

Påvirkningsmuligheten har i praksis redusert seg til å uttale seg om detaljer ettersom det ikke ble åpnet opp for å se på andre løsninger. Mange anså den valgte løsningen som dårlig, samtidig som det etterhvert forelå en alternativ skisse gjennom det folkefinansierte mulighetsstudiet til Norsk Bane AS og BBM. Ettersom dette forslaget aldri ble undersøkt videre, har det skapt en følelse av at innbyggerinvolvering i denne planprosessen ikke har vært reell.

Det er bare et alternativ og det finnes ingen slingringsmonn. Det er helt låst. Bane NOR hevder at det de har funnet på, omtrent er den eneste måten å få det til på. Du

kan ikke flytte det eller legge det dypere eller noe sånn. Ingen innspill har noen betydning. Medvirkning blir meningsløst fordi hele greia er så fastlåst at man har egentlig ikke mulighet for å endre på noen ting (Leder BBM).

Deltagelse er ment som et verktøy for å redusere maktforskjeller i samfunnet. Det eksisterer allikevel flere utfordringer for medvirkning som tiltak til maktfordeling og utjevning av sosiale forskjeller. Blant annet kan deltagelse bli brukt som et maktutøvende verktøy, som Arnstein (1969) viser til i sin modell av medvirkningsstigen der du benytter medvirkning som et legitimerende verktøy uten særlig reell mulighet for påvirkning. Dette er også et aspekt som kommer til uttrykk i Moss, da en kan identifisere at medvirkning i senere del av prosessen til tider blir brukt for å oppnå høyere grad av legitimitet, selv om innflytelsesmuligheten er tydelig begrenset. Partiet Ny Kurs er også et uttrykk for at det er ønskelig med høyere grad av medvirkning og demokratisk forankring i prosesser i Moss.

[...] Det er det demokratiske fraværet, eller fraværet av demokratiske prosesser i mange saker som gjør at Ny Kurs er stiftet ... Ja, for vi vil ha mer innbyggerinvolvering i saker. Vi vil også åpne opp for at innbyggere skal ha større innflytelse i sakene, og særlig i større bysammenhenger, men også i lokale saker (Politiker).

Det kan derfor virke som prosessen hadde hatt behov for en ekstra grundig og mer direkte medvirkningsprosess for å få økt demokratisk legitimitet og innflytelse fra innbyggere på et tidlig stadium av prosessen.

Det har vært høringsrunder, behandling av klager og mulighet til å påvirke gjennom politiske valg. Allikevel er det tydelig at det ikke har vært en stor grad av tiltak knyttet til direkte innbyggerinnflytelse i prosessen, altså medvirkningstiltak som aktivt gir påvirkningsmulighet for innbyggerne. Falleth og Hanssen (2012) skildrer hvordan en gjennom økt grad av direkte medvirkning kan sikre to viktige prinsipper, demokrati og effektivitet i prosessen. Ved økt grad av medvirkning oppnår en større grad av legitimitet med demokratisk forankring og økt effektivisering gjennom reduksjon i konfliktnivå og økt konsensus i prosessen. I tillegg argumenterer Healey (1997) for at medvirkning kan gi økt kunnskapsgrunnlag i prosessen, og således oppnå en høyere kvalitet på planprosessen. Det kan derfor argumenteres for at prosessen kunne hatt utbytte av en høyere grad av aktiv medvirkning i prosessens tidlige fase, slik at innbyggere sammen med ulike aktører kunne fått drøftet perspektiver, utfordringer og muligheter knyttet til ulik rommelig utforming. Kanskje hadde en da kunnet oppnå lavere

grad av konflikt gjennom økt demokratisk forankring og dermed også en mer effektiv prosess uten så mye konflikt og omkamper i ettertid.

Likevel er situasjonen i Moss noe spesiell, da det gikk uvanlig lang tid mellom konsekvensutredning, vedtak og utbygging. Hadde utbygging skjedd tidlig på 2000-tallet er det ikke sikkert det hadde vært et like stort konfliktnivå i saken, selv om det sannsynligvis ville vært noe konflikt knyttet til utfordringene som etter hvert har blitt identifisert ved den valgte løsningen.

Også kan man sikkert si i etterpåklokskapens navn at vi kunne gjort enda mer for å øke deltakelsen. Og når jeg er rundt og holder foredrag nå, med utgangspunkt i jernbane og byutvikling i Moss, så er jo en av de momentene jeg spiller inn at vi som myndigheter må bli enda flinkere til å i tidlig fase visualisere hvordan prosjektet kan bli for å øke engasjementet så tidlig som mulig. Jeg synes engasjement er kjempepositivt, men jeg synes det er synd at vi ikke klarer å få engasjementet i den delen av planfasen som gjør at engasjementet faktisk kan brukes til en påvirkning av prosessen, for det blir dessverre sånn at engasjementet vi ser på tampen av en planprosess er mer en type protester mot noe som er vedtatt. Og sannsynligheten for at de som engasjerer seg skal få gjennomslag for justeringer gjennom sitt engasjement blir jo mindre jo lenger ut i planprosessen du kommer (Tidligere Ordfører 1).

5.3 Oppsummerende argumentasjon og medvirkningstiltak

I Moss problematiserte flere informanter vanskeligheten av å få engasjement i befolkningen på et tidlig stadium, der det ble trukket frem at engasjementet ofte kom i etterkant av viktige beslutninger (Planlegger 1; Varaordfører; Ordfører). I tillegg viste flere informanter til at det var utfordrende å bli hørt fordi viktige beslutninger var tatt på forhånd (Bystyrerepresentant 2; Leder BBM). Dermed er Moss et eksempel på at det er et behov for å tilrettelegge for direkte medvirkningstiltak utover nåværende minstekrav i loven. Dette må også skje tidlig i planprosesser. Loven ivaretar ikke medvirkningsbehovet i store omfattende plansaker i tilstrekkelig grad. Lokale aktører står fritt til å kun oppfylle lovens minstekrav knyttet til høringsrunder, osv. Denne formen for medvirkning er ikke det samme som faktisk innbyggerinnflytelse. Basert på effektivitetsargumentet knyttet til medvirkning blir det argumentert for at en grundigere medvirkningsprosess kan føre til økt konsensus og redusert konfliktnivå som igjen kan resultere i økt effektivitet og raskere gjennomførbarhet (Falleth og Hansen, 2012). Om det foreligger en medvirkningsprosess med reell

innbyggerinvolvering, kan aktørene i mye større grad vise til demokratisk forankring og prosessuell legitimitet. Dermed reduserer også konfliktnivået, og man får en mer effektiv prosess.

En stor kilde til konflikt i denne planprosessen er at det kun har foreligget en mulig løsning for gjennomføring, til tross for endrede premisser og vanskelige forhold. Dette illustrerer også et eksempel på at det kan være fornuftig med grundigere mulighetssøking i store planprosesser. Prosessens tidlige fase er avgjørende for prosessens videre gang og det blir stadig vanskeligere å skulle se på nye alternativer over tid. Gjennom å undersøke ulike muligheter i samspill med innbyggere kan man utarbeidet minst to mulighetsskisser som blir tatt med videre og blir vurdert opp mot hverandre. Dette tror jeg kan være viktig i tilfeller der en løsning blir spesielt utfordrende, slik som man har sett i Moss. Jeg vil derfor argumentere for at det er fornuftig å ha med mer enn et alternativ så lenge som mulig i planprosesser knyttet til store prosjekter med omfattende innvirkninger for en by.

Det ser også ut til å være utfordringer knyttet til maktfordeling i planprosessers utformingsfase. Som jeg viste til tidligere er det tegn på at forhandlinger mellom ulike aktører får stor innvirkning for planutformingen. Kommunen skal ivareta allmenhetens interesser, og bør derfor være forsiktig med å inngå avtaler som reduserer kommunens handlingsrom eller begrenser innbyggeres mulighet for reell innflytelse i planprosesser. Det kan også argumenteres for at det er et behov for å endre prosessuelle føringer slik at en kan få institusjonaliserte systemer som i større grad gir innbyggere makt og påvirkningsmulighet i norske planprosesser.

6 Konklusjon

Prosesen i Moss er et eksempel på en planprosess som har endt med et uheldig høyt konfliktnivå. Man ser i dag at de fleste er frustrerte over ulike aspekter ved jernbanesaken, enten det er knyttet til en for lang planprosess, et uheldig høyt konfliktnivå, et ønske om høyere grad av innbyggerinvolvering, et ønske om økt demokratisk forankring eller en misnøye med selve løsningen som skal bygges. Gjennom analysen har jeg identifisert flere uheldige aspekter ved prosessen i Moss, og først og fremst fremstår det som strukturelle og prosessuelle utfordringer. Det er særlig to tydelige utfordrende momenter ved planprosessen som kommer frem:

- 1) Dagens nyliberale utvikling gjennom dagens samstyringsstruktur, med mange ulike aktører involvert i planprosessen, virker å gi noen nye utfordringer for makt og medvirkning. I tillegg virker det som om samstyringsstrukturen i denne case-studien har medført en økt grad av lock-in i planprosessen.
- 2) En lang planprosess har medført utfordringer knyttet til endrede premisser, stivhengighet, makt og medvirkning.

I starten av oppgaven definerte jeg oppgavens problemstillinger som:

- 1) *"Hvilke utfordringer knyttet til medvirkning oppstår i lange planprosesser, og hva slags medvirkningstiltak bør vurderes?"*
- 2) *"Hvordan har ulike valg i planprosessen knyttet til jernbaneutvikling i Moss blitt institusjonalisert og hva slags påvirkninger har dette for prosessen videre?"*
- 3) *"Hvilke aktører har påvirket planprosessen knyttet til Jernbaneutvikling i Moss, og hvordan har dette endret seg over tid?"*

6.1 Institusjonaliserte valg og endrede premisser

Et sentralt aspekt ved den lange planprosessen er hvordan endrede premisser i byen har ført med seg prosessuelle utfordringer. Her vil jeg presentere ulike elementer som har vært av betydning for prosessens tidlige valg, og hvordan enkelte av disse premissene over tid har endret seg.

6.1.1 Moss havn

Et kritisk veivalg i planprosessen i Moss var bestillingen av konsekvensutredningen i 1993,

der det ble satt en forutsetning at traséen skulle gå nedom Moss Havn KF. Det var blant annet begrunnet i industriens behov, og sett på som et viktig strategisk grep for næringslivsutvikling. Koblingen mot Moss Havn KF ble betraktet som en industriell forutsetning allerede i bestillingen av konsekvensutredningen. Ved en oppstart av planprosessen i dag ville man antagelig ikke ha lagt et premiss om at traséen måtte nedom Moss Havn KF.

6.1.2 Industriell tilknytning

Alternativ 2A og 2B var relativt likestilt i konsekvensutredningen fra 1993, 2B var estimert noe billigere, men hovedsakelig valgte man i Moss å vektlegge noen premisser knyttet til industriell tilknytning og stimuli når man valgte alternativ 2B. I tillegg var det en motvilje fra NSB mot å gå inn på konsepter med en stasjon under bakken, der hovedargumentet var knyttet til høyere driftskostnader av en underjordisk stasjon, samt mangel på dagslys.

Senere i prosessen kan en se at en rekke premisser over tid har blitt endret. Ved planprosessens oppstart var det blant annet vektlagt at Moss var en by med mye industri som var av betydning for byen. Det var blant annet et behov for transport av tømmer til Peterson AS og frigjøring av areal for Peterson AS. Dette har nok vært et element av betydning for valg tidlig i prosessen, som ikke lenger er av betydning etter at Peterson AS ble lagt ned i 2012.

I de 25 årene som har gått før stasjonen nå bygges så er det av industri bare Rockwoolfabrikken som fremdeles er i drift langs jernbanen i Moss. Rockwool fabrikk bruker Moss Havn KF og båt som transportvei for råstoff og har derfor liten egeninteresse i jernbanetilknytting. Annen industri har blitt nedlagt. Industriperspektivet ville nok derfor antagelig ikke vært et argument av stor betydning for en slik planprosessen i dag. Likevel får disse prioriteringene avgjørende betydning på planprosessen gjennom ulike industribedrifters interesser på 1990-tallet. Dette illustrer et eksempel på problematikk knyttet til lange planprosesser.

6.1.3 Endrede premisser

I tillegg til industrielle endringer har grunnforholdene tilknyttet området i nærheten av havna vist seg å være mer utfordrende en det som ble anslått ved konsekvensutredningen i 1993. På bakgrunn av de dårlige grunnforholdene må man derfor rive en hel bydel (over 100 hus) istedenfor omlag 20 bolighus som konsekvensutredningen omtaler. I tillegg har det vist seg at

den valgte løsningen har gjort utbyggingen av rv.19, et sentralt regionalt veiprojekt, vanskelig på grunn av mangel på egnede grunnforhold etter at løsningen for jernbanen bruker opp mesteparten av grunnforholdene i området. I tillegg argumenteres det for at ettersom traséen går nedom havna må togene kjøre saktere gjennom Moss, noe som reduserer kapasiteten på toglinjen. Det har aldri blitt undersøkt og utredet noen alternativ til 2B. Det er derfor vanskelig å si med sikkerhet om andre løsninger, som for eksempel mulighetsstudiet til BBM og Norsk Bane AS hadde vært bedre.

Det er også interessant å se hvordan mange av intervjuobjektene peker på argumentasjon knyttet til at det ikke måtte gjøres endringer fordi det ville føre til at man kom bakerst i køen i Nasjonal transportplan. Denne argumentasjonen ble også sterkere utover i prosessen. Frykt for lang ventetid blir dermed et argument som bidrar til en lock-in i planprosessen i Moss. Kombinasjonen av frykt for utsettelse gjennom en omstart av prosessen, økonomiske og lojalitetsrelaterte konsekvenser knyttet til å fravike avtaler, samt allerede gjennomførte forberedelser knyttet til valgt løsning virker derfor som en tydelig lock-in på valgt løsning. Dermed blir det også vanskelig for aktører å fristille seg fra et planforslag. Dette aspektet blir også tydeligere over tid.

6.1.4 Knutepunktutvikling

Videre kan en også identifisere at det har vært endringer i det planfaglige fra 1993 og frem til i dag. Aspekter som kompakt byutvikling, knutepunktutvikling og bærekraftig utvikling har vokst frem og blitt stadig viktigere elementer innen byplanlegging i løpet av prosessens historie. Selv om disse planfaglige begrepene har blitt viktige for utforming av valgt løsning, vil det trolig kunne vært gjort andre beslutninger knyttet til hva som skulle vektlegges om en hadde startet et slikt samferdselsprosjekt i dag.

6.2 Hvilke aktører har påvirket prosessen?

Det er tydelig at ulike aktører påvirker og har forskjellige interesser på ulike tidspunkt i prosessen. I perioden 1990-2010 var det en rekke industrielle interesser som ble gitt stor vekt i avgjørelser. Peterson AS og Industriforeningen bør antakelig trekkes spesielt frem her, men også Moss Havn KF. Etter at industrien ikke lenger var en så viktig aktør, og Peterson tomta ble solgt til Høegh Eiendom, har eiendomsutviklerne i form av Bane NOR Eiendom AS, Høegh Eiendom AS og Moss Industri og Næringsforening hatt viktige stemmer. Sivile grupper som Moss 2010 og BBM har utvilsomt påvirket debattene, men har ikke hatt særlig innflytelse på planprosessen. Deres viktigste betydning er kanskje at det har blitt et helt annen

fokus på medvirkningsprosesser, og de har bidratt til at det har blitt dannet et nytt lokalparti, Ny Kurs, som går til valg for første gang høsten 2019.

6.3 Hvilke utfordringer knyttet til medvirkning har oppstått?

Dette arbeidet har blant annet vist hvordan forventningene om medvirkning i samfunnet har økt de siste 25 årene. Da prosessen startet var medvirkning i hovedsak begrenset til høringsuttalelser, avisdebatter og gjennom valg av folkevalgte politikere. Tidlig i prosessen arbeidet Moss 2010 med alternative innbyggerdrevne forslag, men de fikk lite gjennomslag for disse. I løpet av prosessen vokste det frem nye plattformer for debattering gjennom sosiale medier. Dermed har innbyggerengasjement i planlegging i mindre grad vært styrt ovenfra og ned, ettersom det har oppstått dannelser av blant annet Facebook-grupper som BBM, som har et mer autonomt preg og større rekkevidde gjennom internett. Disse nye kanalene har gitt mulighet for å distribuere informasjon på en annen måte enn før. For eksempel har det blitt utgitt en masse alternativ informasjon og en har sett folkefinansierte alternative mulighetsstudier gjennom Facebook. Dette har nok påvirket hvordan både fagfolk i administrasjonen, politikere og den politiske debatten forholder seg til medvirkning i nyere tid.

Jeg vil trekke frem følgende konklusjoner fra medvirkningsprosessene i Moss:

- Når tunge premisser blir bestemt tidlig i prosesser og det ikke er særlig innflytelsesmulighet gjennom medvirkningsprosessene i etterkant, skaper det frustrasjon og en opplevelse av at medvirkningen ikke har vært reell.
- Det er utfordrende for innbyggerne å holde oversikt over så langvarige prosesser fordi viktige beslutninger er gjort over 20 år før utbygging begynner. Det kommer stadig ny informasjon på banen, og det er ikke nødvendigvis de samme menneskene som deltok for 20 år siden som engasjerer seg i dag. Dette medfører utfordringer knyttet til informasjonsarbeid i planprosessen.
- Som et resultat av at man har dannet samarbeidsavtaler i nettverkssamarbeidet, planlagt og investert ressurser på en løsning over lang tid blir evnene til å justere kursen begrenset når det forekommer endrede premisser i en planprosess. Dette kan gjøre at innbyggerinitiativ får liten betydning utover i en prosess
- Internett har skapt nye medvirkningsarenaer som enkelte politikerne gir uttrykk for er krevende og utfordrende for den tradisjonelle politiske prosessen. Andre politikere har brukt disse nye plattformene aktivt, som for eksempel det nye lokalpartiet, Ny Kurs.

- Stiavhengighet og lock-in på valgt løsning har ført til at innflytelsesmuligheten for innbyggere avtar utover i prosessen. Medvirkning i senere del av prosessen har derfor blitt oppfattet som et informerende maktverktøy for prosessuell legitimering.

Det viktigste tiltaket for medvirkning og informasjonsarbeid ovenfor innbyggere har antakelig vært opprettelsen av en kommunal informasjonsavdeling og Bylab Moss. På Bylab Moss har det vært avholdt mange debattmøter og medvirkningsarrangementer. Opprettelsen av Bylab Moss skjedde på et sent stadium slik at muligheten for å påvirke jernbaneprosessen gjennom Bylab Moss har vært relativt lav. Allikevel er dette er godt tiltak som vil gagne fremtidige byutviklingsprosesser.

6.4 Avslutning

6.4.1 Mulige medvirkningstiltak

Basert på funnene i denne forskningsoppgaven argumenterer jeg for at det i store byutviklingsprosjekt burde forsøkes tiltak knyttet til mer omfattende direkte innbyggerinvolvering i tidlig fase av planprosesser. Jeg argumenterer også for at det burde foreligge minst to alternative løsninger i slike saker. Når det er snakk om omfattende byutviklingsprosjekt kan det være fornuftig å undersøke flere alternativer noe grundigere, slik at en har et alternativ å sammenligne med videre i prosessen dersom det oppstår utfordringer knyttet til valgt løsning.

Den nyliberale samstyringsstrukturen kan føre til at det blir utfordrende å fravike arbeid som skjer mellom aktører i nettverksamarbeid, samtidig som det i dag eksisterer en generell større definisjonsmakt hos markedsaktører (Falleth mfl., 2010; Pløger, 2008; Falleth og Hansen, 2012). Derfor må det aktivt tilrettelegges for medvirkning så tidlig som mulig i slike prosesser, slik at innbyggere får reell innflytelsesmulighet. Her mener jeg at det er et behov for å kartlegge hva som er viktig for ulike innbyggere så tidlig som mulig i en prosess, slik at det er mulig å komme med innspill som kan bli tatt med videre i prosessen.

De lokale aktørene må derfor ta et ansvar for å skape et engasjement hos innbyggere tidlig i planprosessen for å få en god debatt før veivalg institusjonaliseres. Allikevel må en være klar over at forhandlinger mellom ulike aktører kan overkjøre innbyggerinteresser, så behovet for en mer balansert tildeling av makt i tidlig planfase er også et aspekt av betydning for slike medvirkningsprosesser.

Dagens samstyringsstruktur virker å gi utfordringer knyttet til medvirkning gjennom tidlige

forhandlinger mellom aktører og ulike samarbeidsavtaler som påvirker prosessens videre gang. Det bør vurderes hvorvidt loven i større grad skal stille krav til innbyggerinvolvering i tidlig planutformingsfase. Kanskje bør en vurdere tiltak knyttet til pålagt kartlegging av innbyggers interesser i forkant av planutformingen. Eventuelt kan staten pålegge de lokale myndighetene å fremlegge flere mulighetsforslag, som innbyggerne deretter får være med på å bestemme.

Det er klart at slike tiltak vil være mer tidkrevende og derfor muligens by på andre utfordringer. Men, gjennom en grundigere gjennomgang i samspill med innbyggere i tidlig fase kan en sikre at det senere i planprosessen blir en større grad av konsensus og ro. I tillegg vil dette kunne øke sannsynligheten for at den beste løsningen blir valgt. Slike tiltak vil spesielt kunne gi en høyere grad av aksept hos borgere som er uenig i valget, ettersom det prosessuelt sett kan bli vist til høyere grad av demokratisk forankring gjennom mer omfattende innbyggerinvolvering. Dermed kan en kanskje oppnå en mer kommunikativ deliberativ planleggingsprosess hvor konfliktnivået også reduseres på bakgrunn av økt prosessuell demokratisk legitimitet.

6.4.2 Tiltak knyttet til tid og makt i planlegging

I denne forskningsoppgaven har et sentralt element vært institusjonalisert stivhengighet knyttet til en langvarig planprosess. Valg gjort tidlig i prosessen har vært av stor betydning for valg av løsning og planmessig utforming i Moss. I teorien illustrerte jeg at valg tidlig i prosesser ofte definerer planmessig utforming av et prosjekt. Dette kommer også til uttrykk i Moss gjennom at ulike premisser og valg ble gjort på 1990-tallet, mens utbygging ikke finner sted før omtrent 25 år senere, da samfunnet er vesentlig endret. Valg tatt tidlig i prosessen blir institusjonalisert og opprettholdes av ulike aktører over tid. Dette fører til at institusjonaliserte holdninger og meninger fra et tidlig stadium i prosessen reproduseres av ulike aktører.

Langvarige prosesser tilsvarende det vi har sett i Moss bringer derfor en rekke utfordringer knyttet til hvordan vi skal forholde oss politisk og forvaltningsmessig til tid i planlegging. I et samfunn som stadig er i endring er det vanskelig å vite hvordan fremtiden ser ut, og som vi har sett i Moss kan dette medbringe prosessuelle utfordringer. Jeg argumenterer derfor for at det er uheldig at en planprosess blir liggende på vent såpass lenge før den blir gjennomført uten en ny gjennomgang. Spesielt ettersom relevansen til konsekvensutredningen og ulike argumenter tilknyttet prosessens tidlige forløp ikke lenger er like gyldig. I tillegg er fokuset innen byplanlegging stadig i endring, noe som gjør at man kanskje hadde vektlagt ulike

kriterier annerledes i dag. Blant annet kan vi se hvor viktig miljømessig bærekraft, knutepunktutvikling og kompakt byutvikling har blitt i løpet av denne sakens historikk.

Jeg vil derfor argumentere for at det i stor grad vil være heldig å forsøke å effektivisere planprosesser, og redusere tid fra utredning til utbygging. Det ville vært en fordel om en satte opp klare regler for hvor lenge en planprosess kan løpe. Hvis en konsekvensutredning ikke er tatt videre til en regulerings- og/eller byggefase innen 10-15 år, bør man ha en gjennomgang av samfunnsendringene og prioriteringsendringer som har skjedd i perioden. Er det vesentlige avvik fra de opprinnelige premissene for konsekvensutredningsarbeidet, så kan det være fordelaktig om en får en ny gjennomgang slik at tidsdimensjonen ikke medbringer uheldige konsekvenser for planutformingene. Denne oppgaven illustrer et eksempel på hvordan tid medbringer forvaltningsmessige problemer innen planlegging. Dagens planleggingsforvaltning virker ikke å ha institusjonelle verktøy for tilstrekkelig håndtering av situasjoner slik som en har sett i Moss. Dermed må en også stille spørsmål om det bør innføres lovendringer eller tiltak som kan redusere tidens påvirkning på planprosesser.

Referanser

- Aarsæther, N. (2012) Planlegging som handlingstype. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). 2012: *Utfordringer for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 15-24.
- Allen, J. (2004) The whereabouts of power: Politics, government and space. *Geografiska Annaler: Series B*, 86(1), s. 19–32. DOI: [10.1111/j.0435-3684.2004.00151.x](https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00151.x)
- Allen, J. (2011) Powerful assemblages? *Area*, 43(2), s. 154-157. DOI: [10.1111/j.1475-4762.2011.01005.x](https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2011.01005.x)
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arnstein, S. R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216-224. DOI: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225)
- Arthur, W. B. (1989) Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The economic journal*, 99(394), s. 116-131. DOI: [10.2307/2234208](https://doi.org/10.2307/2234208)
- Baxter, J. (2016) Case studies in qualitative research. I: Hay, I. (red.). 2016: *Qualitative research methods in human geography*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Bogason, P., og Musso, J. A. (2006) *The democratic prospects of network governance*, 36(1), s. 3-18. DOI: [10.1177/0275074005282581](https://doi.org/10.1177/0275074005282581)
- Bowen, G. A. (2009) Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), s. 27-40. DOI: [10.3316/QRJ0902027](https://doi.org/10.3316/QRJ0902027)
- Campbell, S. (1996) Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), s. 296-312. DOI: [10.1080/01944369608975696](https://doi.org/10.1080/01944369608975696)
- Clifford, N., Cope, M., Gillespie, T., French, S., og Valentine, G. (2016) Getting started in Geographical Research: how this book can help. I: Clifford, N., Cope, M., Gillespie,

- T. og French, S. (red.). 2016: *Key methods in geography*. Thousand Oaks, CA: Sage, s. 3-15.
- Cloke, P., Cook, I., Crang, P., Goodwin, M., Painter, J., og Philo, C. (2004) *Practising human geography*. 1. utg. London: Sage.
- Cope, M. (2016) Organizing and Analyzing Qualitative Data. I: Hay, I. (red.). 2016: *Qualitative research methods in human geography*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, s. 373-392.
- Cresswell, T. (2013) *Geographical Thought: A Critical Introduction*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Dunn, K. (2016) Interviewing. I: Hay, I. (red.). 2016: *Qualitative research methods in human geography*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, s. 149-188.
- England, K. V. (1994) Getting personal: Reflexivity, positionality, and feminist research. *The Professional Geographer*, 46(1), s. 80-89. DOI: [10.1111/j.0033-0124.1994.00080.x](https://doi.org/10.1111/j.0033-0124.1994.00080.x)
- Fagence, M. (1977) *Citizen participation in planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Fainstein, S. S. (2000) New directions in planning theory. *Urban affairs review*, 35(4), s. 451-478. DOI: [10.1177/107808740003500401](https://doi.org/10.1177/107808740003500401)
- Falleth, E. og Hanssen, G. S. (2012) Medvirkning i planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.). 2012: *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 187-202.
- Falleth, E., Hanssen, G. S. og Saglie, I. L. (2010) Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European planning studies*, 18(5), s. 737-753. DOI: [10.1080/09654311003607729](https://doi.org/10.1080/09654311003607729)
- Flyvbjerg, B. (2002) Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. *Journal of planning education and research*, 21(4), s. 353-366. DOI: [10.1177/0739456X0202100401](https://doi.org/10.1177/0739456X0202100401)

- Fossåskaret, E. og Aase, T. H. (2014) *Skapte virkeligheter: om produksjon og tolkning av kvalitative data*. utg. 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Foucault, M. (1979) *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York: Vintage Books.
- Gibbons, M. (1999) Science's new social contract with society. *Nature*, Vol. 402, s. 81-84. DOI: [10.1038/35011576](https://doi.org/10.1038/35011576)
- Goldstone, J. A. (1998) Initial conditions, general laws, path dependence, and explanation in historical sociology. *American journal of sociology*, 104(3), s. 829-845. DOI: 10.1086/210088
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B*, 71(1), s. 3-17. DOI: 10.2307/490503
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, I. (2010) Ethical Practice in Geographical Research. I: Clifford, N., French, S., og Valentine, G. (red.). 2010. *Key Methods in Geography*. Thousand Oaks, CA: Sage, s. 35-48.
- Healey, P. (1992) Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town planning review*, 63(2), s. 143-162. DOI: 10.3828/tpr.63.2.422x602303814821
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 1. Utg. Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- Heywood, A. (2015) *Political Theory*. An introduction. 4. utg. London: Macmillan Press Ltd.
- Hood, C. (1995) The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2/3), s. 93-109. DOI: [10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)

- Hooghe, L. og Marks, G. (2001) Types of multi-level governance. *European integration on line papers*, 5(11), s. 1-24. DOI: 10.2139/ssrn.302786
- Hox, J. J. og Boeije, H. R. (2005) Data collection, Primary vs. Secondary. *Encyclopedia of Social Measurement*, 1(1), s. 593-599.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlsen, A. og Isaksen, A. (2008) Den historiske dimensjonen ved kunnskaps- og teknologiutvikling. I: Isaksen, A., Karlsen, A. og Sæther, B. (red). 2008: *Innovasjoner i norske næringer – et geografisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 41-55.
- Keightley, E. (2010) Remembering research: memory and methodology in the social sciences. *International Journal of Social Research Methodology*, 13(1), s. 55-70. DOI: 10.1080/13645570802605440
- Kezar, A. (2002) Reconstructing static images of leadership: An application of positionality theory. *Journal of Leadership Studies*, 8(3), s. 94-109. DOI: [10.1177/107179190200800308](https://doi.org/10.1177/107179190200800308)
- Lane, J.-E. (2002) *New public management: an introduction*. 1 utg. London: Routledge.
- Lemke, T. (2007) An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8(2), s. 43-64. DOI: [10.1080/1600910X.2007.9672946](https://doi.org/10.1080/1600910X.2007.9672946)
- Loftus, E. F. (2005) Planting misinformation in the human mind: A 30-year investigation of the malleability of memory. *Learning & memory*, 12(4), s. 361-366. DOI: 10.1101/lm.94705
- Lukes, S. (2005) *Power: A Radical View*. 2 utg. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. (2000) Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), s. 507-548. DOI: [10.1023/A:1007113830879](https://doi.org/10.1023/A:1007113830879)

- Mann, S. Z. (1970) Planning-participation. *National Civic Review*, 59(4), s. 182-190. DOI: 10.1002/ncr.4100590403
- Mouffe, C. (2005) *On the political*. Abingdon: Routledge.
- Nyseth, T. (2008) Network governance in contested urban landscapes. *Planning Theory and Practice*, 9(4), s. 497–514. DOI: [10.1080/14649350802481488](https://doi.org/10.1080/14649350802481488)
- Osborne, S. P. (2006) The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), s. 377-387. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pateman, C. (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. (2000) *Governance and comparative politics*. I: Pierre, J. (red). 2000: Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, s. 36-53.
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), s. 251-267. DOI: 10.2307/2586011
- Pierson, P. (2004) *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pløger, J. (2012) Planlegging, kunnskap og makt. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., og Kristiansen, R. (red). 2012: *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappe len Damm Høyskoleforlaget, s. 256-271.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2012) *Styring og samstyring: governance på norsk*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Smith, R. C. (2003) Analytic strategies for oral history interviews. I: Gubrium, J. F. og Holstein, J. A. (red.). 2003: *Postmodern Interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage, s. 202-223.
- Stratford, E. og Bradshaw, M. (2016) Qualitative Research Design and Rigour. I: Hay, I. (red). 2016: *Qualitative research methods in human geography*. Don Mills, Ontario:

Oxford University Press, s. 117-129.

Swyngedouw, E. (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), s. 1991-2006. DOI: [10.1080/00420980500279869](https://doi.org/10.1080/00420980500279869)

Tonkiss, F. (2013) *Cities by Design : The Social Life of Urban Form*. Cambridge: Polity Press.

Tranøy, B. S. (2006) *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.

Trnski, M. (2005) Multi-level governance in the EU. I: Tarrósy, I. og Rosskogler, G. (red). 2005: *Regional Co-operation as Central European Perspective*. Pécs: Európa Centrum PBC, s. 23-32.

Wanvik, T. I. (2016) Governance transformed into corporate social responsibility (CSR): New governance innovations in the Canadian oil sands. *The Extractive Industries and Society*, 3(2), s. 517-526. DOI: [10.1016/j.exis.2016.01.007](https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.01.007)

Winchester, H. P. M., og Rofe, M. W. (2016) Qualitative Research and Its Place in Human Geography. I: Hay, I. (red). 2016: *Qualitative research methods in human geography*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, s. 3-27.

Yin, R. K. (1981) The case study as Serious Research Strategy. *Science Communication*, 3(1), s. 97-114. DOI: [10.1177/107554708100300106](https://doi.org/10.1177/107554708100300106)

Yin, R. K. (2003) *Case study research: Design and methods*. 3. utg. Thousand Oaks, CA: Sage.

Plandokumenter og samarbeidsavtaler

Jernbaneverket (2014). Dobbeltspor Sandbukta-Moss-Såstad Detaljregulering med konsekvensutredning Vedtatt planprogram [Internett]. Revisjon 8. 24 juni. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/contentassets/44255421d31241ecb3fe860115bb0e31/plan-program-nytt-dobbeltspor-sandbukta-moss-sastad-vedtatt.pdf> [Lest 4. oktober 2018].

Jernbaneverket (2011). Kommunedelplan Nytt dobbeltspor Kleberget-Såstad [Internett]. Januar 2011. Tilgjengelig fra: <https://www.banenor.no/contentassets/c4325c84265446be956092440904b517/banenetten---kdp-rygge---vedlegg-2---plan-program.pdf> [Lest 4. oktober 2018].

Moss kommune (1999). Samordnet reguleringsplan for jernbane, riksveg og havn. Planbeskrivelse [Internett]. 7. juni. Tilgjengelig fra: https://www.moss.kommune.no/_f/ie37e18b9-367d-41a6-b9ec-bf0ac9ae3c2f/samordnet_reguleringsplan_for_jernbane_riksveg_og_havn_planbeskrivelse_1999_1475280.pdf [Lest 2. oktober 2018].

Moss kommune (2015). Sentrumsplanen. Kommunedelplan for Moss Sentrum 2015-2026 [Internett]. 15. juni. Tilgjengelig fra: https://www.moss.kommune.no/_f/p1/i1a4de2d0-3cd8-4dd2-884f-bbb0e510d103/Vedlegg_vedtatt%20sentrumsplan%20hovedhefte_mindre.pdf [Lest 4. oktober 2018].

Moss kommune, Jernbaneverket, Statens vegvesen (2003). Avtale om innløsning og videre overdragelse av eiendommer i forbindelse med eventuelle framtidig bygging av ”Ny havneveg” og ”Ny dobbeltsporet jernbane” i Moss [Internett]. Moss. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2014014934&dokid=100496518&versjon=1&variant=A&> [Lest 2. oktober 2018].

Norsk Bane (2017). Jernbaneutredning Sandbukta-Moss-Såstad [Internett]. Moss, 12. oktober. Tilgjengelig fra: http://www.norskbane.no/download.aspx?object_id=10C4239EEB1D462CB4B16956818D5EFB.pdf [Lest 16. oktober 2018].

NSB Bane Region Øst (1993). Dobbelsport sandbukta – Moss stasjon. Konsekvensutredning (Moss) [Internett]. September. Tilgjengelig fra: <https://www.moss.kommune.no/_f/i78eba733-909a-4419-9537-e545500b571e/dobbeltspor_sandbukta_-_moss_st._sept._1993.pdf> [Lest 2. oktober 2018].

Rom Eiendom AS, Moss kommune og Moss Havn KF (2012). Samarbeids- og intensjonsavtale [Internett]. Moss, 6 september. Tilgjengelig fra: <<https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2014014934&dokid=100496519&versjon=1&variant=A&>> [Lest 3. oktober 2018].

Rom Eiendom AS, Moss kommune og Moss kommunale eiendomsselskap KF (2014). Avtale om samarbeid om utvikling ved Moss jernbanestasjon og havneområde [Internett]. Moss. Tilgjengelig fra: <<https://innsyn.onacos.no/moss/pluss/wfdocument.ashx?journalpostid=2014014934&dokid=100501187&versjon=1&variant=A&>> [Lest 4. oktober 2018].

Statens vegvesen (2017). Mulighetsvurdering rv. 19 Moss. 3. november. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/Riksveg/rv19moss/nyhetsarkiv/_attachment/2055259?_ts=15f81136d98&fast_title=Lenke+til+mulighetsvurdering> [Lest 17. oktober 2018].

Østfold fylkeskommune, Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen, Bane NOR, Moss kommune og Rygge kommune (2018). Samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling i Mosseregionen. Moss. Tilgjengelig fra: <https://www.moss.kommune.no/_f/p1/i14c11013-1eab-4a8c-8c8b-d8699715ccdf/samarbeidsavtale-01092018-010923.pdf> [Lest 19. desember 2018].

Østfold fylkeskommune, Statens vegvesen region øst, Jernbaneverket, Moss kommune, Rygge kommune (2014). 5-årig samarbeidsavtale om areal- og transportutvikling i Mosseregionen [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.moss.kommune.no/_f/p1/icb035320-652c-44cb-84c8-676dda25b340/5_aarig_samarbeidsavtale_atp.pdf> [Lest 18. oktober 2018].

Avisartikler

- Bane NOR (2018a). Dobbeltsporet kommer til Moss. *Skinnelangs* [Internett]. 1 utg. Tilgjengelig fra: <<https://www.banenor.no/contentassets/a93a8f38a50d470d8e21ec185db81682/skinnelangs-2018.-infomagasin-for-sandbukta-moss-sastad.-skjermversjon.pdf>> [Lest 17. Desember 2018].
- Fretheim, E. (2013). Ap vil gå inn for å utrede en jernbanestasjon i bakken under basarbygningen. *Moss Avis* [Internett], 30. november. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/nyheter/vil-utrede-jernbanestasjon-i-sentrum/s/2-2.2643-1.8189577>> [Lest 10. November 2018].
- Grue, Ø. (2018). Moss får ny jernbanestasjon og 5000 nye boliger. *Jernbanemagasinet* [Internett], 7. mars. Tilgjengelig fra: <<http://jernbanemagasinet.no/artikler/moss-far-ny-jernbanestasjon-og-5000-nye-boliger/>> [Lest 08. oktober 2018].
- Holmsen, S., Gran, j., og Henriksen, M. (2012). Slutt for Peterson Paper i Moss. *Moss Avis* [Internett], 28. september. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/nyheter/slutt-for-peterson-paper-i-moss/s/2-2.2643-1.7175629>> [Lest 21. November 2018].
- Lundgaard, H. (2012). En bønn for byen. *Aftenposten* [Internett], 11. november. Tilgjengelig fra: <<https://www.aftenposten.no/norge/i/dO79X/En-bonn-for-byen>> [Lest 11. Januar 2019].
- Mjelde, A. (2019). Optimisme og engasjement. *Dagsavisen* [Internett], 28. januar. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/debatt/nye-moss/ny-kurs/optimisme-og-engasjement/o/5-67-795470>> [Lest 28. januar 2019].
- Norberg, P (2017). Kvikkleirekartlegging i Moss. *Dagsavisen* [Internett], 6. januar. Tilgjengelig fra: <<https://www.dagsavisen.no/moss/kvikkleirekartlegging-i-moss-1.909771>> [Lest 10. November 2018].
- Parker, J. (2017). En bløff fra fortiden. *Dagsavisen* [Internett], 15. juni. Tilgjengelig fra: <<https://www.dagsavisen.no/moss/lokalt/en-bloff-fra-fortiden-1.982279>> [Lest 06. desember 2018].

- Snilsberg, T. (2017). Flere slutter i veivesenet etter riksvei 19-håndtering. *Moss Avis*. [Internett], 28. september. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/statens-vegvesen/riksvei-19/flere-slutter-i-veivesenet-etter-riksvei-19-handtering/s/5-67-499777>> [Lest 10. oktober 2018].
- Snilsberg, T. (2018a). Har levert innbyggerinitiativ for utredning av alternativ jernbanetrasé. *Moss Avis* [Internett], 08. november. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/moss/rygge/pa-krigsstien-etter-jernbanenederlag/s/5-67-753606>> [Lest 06. desember 2018].
- Snilsberg, T. (2018b). Åpner for å flytte ferja ut av byen. *Moss Avis* [Internett], 26. november. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/moss/riksvei-19/apner-for-a-flytte-ferja-ut-av-byen/s/5-67-763573>> [Lest 14. desember 2018].
- Snilsberg, T. (2018c). Helt uaktuelt å flytte ferjekaia fra Moss til Feste. *Moss Avis* [Internett], 27. november. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/rygge/moss/helt-uaktuelt-a-flytte-ferjekaia-fra-moss-til-feste/s/5-67-764032>> [Lest 14. Desember 2018].
- Snilsberg, T. (2018d). Solvik-Olsen: Østfoldbyene blir likt behandlet. *Moss Avis* [Internett], 27. august. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/moss/jernbaneutbygging/solvik-olsen-ostfoldbyene-blir-lik-behandlet/s/5-67-708043>> [Lest 27. November 2018].
- Snilsberg, T. (2018e). Jubler for flertall for å sjekke alternativ jernbanetrasé gjennom Moss. *Moss Avis* [Internett], 20. oktober. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/moss/jernbaneutbygging/jubler-for-flertall-for-a-sjekke-alternativ-jernbanetras-gjennom-moss/s/5-67-740608?access=granted>> [Lest 14. Desember 2018].
- Stensrud, K. (2017). Vil stanse byens jernbaneplaner. *Dagsavisen* [Internett], 5. juni. Tilgjengelig fra: <<https://www.dagsavisen.no/moss/lokalt/vil-stanse-byens-jernbaneplaner-1.991766>> [Lest 06. desember 2018].
- Torgersen, E. og Stamnes, B. E. (2012). 4.000 arbeidsplasser har forsvunnet fra industribyen Moss. *NRK* [Internett], 20. mai. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/ostfold/industri-byen-som-forsvant-1.8145293>> [Lest 11. Januar 2019].

- Tveiten, E. (2013). Rødt krever ny RV-19-gjennomgang. *Rødt Moss* [Internett], 24. april. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/nyheter/vil-utrede-jernbanestasjon-i-sentrum/s/2-2.2643-1.8189577>> [Lest 10. November 2018].
- Tveiten, E. (2017). Om konspirasjonsteorier: I rest my case. *Moss Avis* [Internett], 31. mai. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/debatt/byutvikling/moss/om-konspirasjonsteorier-i-rest-my-case/o/5-67-437232>> [Lest 18. desember 2018].
- Vinje, E. (2013). Frykter konsekvensene av ny utredning. *Moss Avis* [Internett], 6. desember. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/nyheter/frykter-konsekvensene-av-ny-utredning/s/2-2.2643-1.8199374>> [Lest 18. desember 2018].
- Warberg-Knoll, H. (2014). Satser milliarder på prosjekter i Moss. *Moss Avis* [Internett], 3. januar. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss-avis.no/nyheter/nyheter/satser-milliarder-pa-prosjekter-i-moss/s/2-2.2643-1.8231096>> [Lest 9. oktober 2018].
- Waters, S. L. (2017). Har konkret alternativ klart, men kommunen vil ikke lytte. *Dagsavisen* [Internett], 30. august. Tilgjengelig fra: <<https://www.dagsavisen.no/moss/lokalt/har-konkret-alternativ-klart-men-kommunen-vil-ikke-lytte-1.1017935>> [Lest 10. November 2018].

Nettsider

Bane NOR (2018). *Sandbukta-Moss-Såstad*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/sandbukta-moss-sastad/>> [Lest 08. oktober 2018].

Industrimuseum (2019). *Helly Hansen Renolit i Rygge* [Internett]. Oslo: Norsk Teknisk Museum. Tilgjengelig fra: <<http://industrimuseum.no/virksomhet/hellyhansenrenolit/>> [Lest 9. Oktober 2018].

MKEiendom AS (2019). *Om MKEiendom* [Internett]. Moss Kommune. Tilgjengelig fra: <<https://www.moss.kommune.no/kommunen-var/organisasjon/kommunale-foretak/mkeiendom/>> [Lest 10. februar 2019].

Ny Kurs (2018). *Hva brenner vi for?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://nykursmoss.no/hvabrennervifor/>> [Lest 19. oktober 2018].

Statens Vegvesen (2019). *Rv. 19 Moss* [Internett]. 21. Mars. Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <<https://www.vegvesen.no/Riksveg/rv19moss/rv.19-moss>> [Lest 30. Mars 2018].

SSB (2018). *Kommunefakta* [Internett]. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/kommunefakta/moss>> [Lest 02. oktober 2018].

Vogt, E. (2019). *TrioVing* [Internett]. Moss byleksikon. Tilgjengelig fra: <<https://www.mossbyleksikon.no/index.php?title=TrioVing>> [Lest 9. Oktober 2018].

Vedlegg 1: Intervjuguide

- Uformell samtale (2-5 minutter)
 - **Kort informasjon om oppgave/intervju (5-10 minutter)**
 - Kort bakgrunn og formål med samtalen.
 - Forklar hva intervjuet skal brukes til.
 - Avklar spørsmål rundt anonymitet, taushetsplikt og rett til å få tilsendt sitater.
 - Spør om informanten har spørsmål eller om det er noe uavklart?
 - Informer om lydopptak, sørg for samtykke til opptak.
 - Start lydopptak
-

Hovedintervju (45-50 min)

- Hva har vært din rolle/tilknytning til planleggingen/utviklingen av ny jernbanestasjon og togtrasé i Moss?
- Har du opplevd at det har vært mye oppstyr rundt prosessen, utviklingen og ulike beslutninger knyttet til saken?
- Føler du saken har blitt spesielt påvirket av å ha vart i over 25 år?
- Når i prosessen ble de ulike beslutningene tatt?
- I hvilken grad føler du at prosessen/beslutningene har vært demokratiske besluttet?
- I hvilken grad tror du bærekraft har vært en faktor i planprosessen?
- Hvilke aktører har hatt betydning for prosessen?
 - hvilke aktører føler du har hatt mest påvirkning på prosessen?
 - Tror du det har vært skjulte interesseaktører med betydning for prosessene?

- Medvirkning, - i hvilken grad har borgerne i Moss hatt muligheten til å påvirke planprosessenes ulike trinn?
- Føler du det har vært en tilstrekkelig koordinering mellom de ulike prosjektene i Moss?
- Hvordan føler du samarbeidet mellom de ulike aktørene har vært i prosessen?
- Har du fulgt med på debatter/meninger som har foregått på sosiale medier?
 - Har du blitt påvirket av disse debattene/meningene og i så fall hvordan?
- Hva er dit syn på gruppen Bedre byutvikling Moss og deres arbeid?
- Hva er dit syn på den alternative utredningen gjennomført av BBM og Norsk Bane?
- Hva er dit syn på opprettelsen av partiet Ny Kurs?
- Hva er din mening om prosessen og dens utfall?
 - Ville du at noe skulle vært gjort annerledes og i så fall hva?
- Eventuelle tilleggsspørsmål

- **Stopp lydopptak**

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

Planprosess og byutvikling i Moss

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan byutviklingen i Moss, nærmere bestemt jernbaneutviklingen er påvirket av en langstrakt planprosess. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan byutviklingen i Moss, nærmere bestemt utvikling av ny tog-trase og jernbanestasjon har blitt påvirket av en mer en 25 år lang prosess. Det vil bli undersøkt en rekke spørsmål knyttet til samstyng, makt, medvirkning og bærekraft i prosessen.

Oppgaven er en masteroppgave.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget av informanter er basert på et strategisk utvalg knyttet til personer med særlig informasjon og eller tilknytning til saken. Det er planlagt omtrent 14 intervju.

Hva innebærer det for deg å delta?

Som metodiske valg vil det bli gjennomført intervju, samt en sak-/diskursanalyse basert på offentlig tilgjengelige saksdokumenter.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun forsker selv som vil ha tilgang til informasjonen fra intervjuet, men det kan forekomme drøftelser med veileder ved institusjonen universitet i Bergen.
- Informasjonen som bli hentet fra intervju vil i ettertid vil oppbevares på forskeren private konto på universitets servere/datamaskiner og vil bli kodet slik at navneliste og øvrig data er adskilt.

Oppgaven vil anonymiseres etter beste evne, men ettersom oppgaven vil beskrive en rekke situasjoner og informasjon tilknyttet prosessen kan det i flere tilfellet være umulig å få anonymisert fullstendig. Om informanten ønsker kan eventuelle identifiserbare setninger/sitater bli tilsendt før oppgavens publikasjon. Når oppgaven er ferdigstilt vil den være tilgjengelig offentlig på internett.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes *15.05.2019*. *All informasjon/opptak fra intervju vil da bli slettet.*

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Universitetet i Bergen ved Håvard Haarstad. Epost (Havard.haarstad@uib.no)*
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no)

Med vennlig hilsen

Benjamin Borch

Vedlegg 3: Moss 2010 klage (1999)

Moss 2010 (1999). Klage vedrørende kommunevedtak 57/99 om godkjenning av samordnet reguleringsplan for jernbane, riksvei og havn i Moss kommune.

Til Fylkesmannen i Østfold

c/o Moss Kommune
Rådhuset
1500 Moss

vår ref: kl-fm-østfold

deres ref

Moss 10.10.99

**KLAGE VEDRØRENDE KOMMUNEVEDTAK 57/99 OM GODKJENNING AV
SAMORDNET REGULERINGSPLAN FOR JERNBANE, RIKSVEI OG HAVN I MOSS
KOMMUNE**

På vegne av Moss 2010 påklages ovennevnte vedtak til Fylkesmannen i Østfold.

Klagen deles i følgende seks kapitler:

1. Oppsummering
2. Manglende vurdering/melding av konsekvensutredningsplikt
3. Kommunens forespørsel til miljøverndepartementet
4. Reguleringsbehandling fram til Teknisk utvalg
5. Den kommunale behandling av reguleringsplanen i og etter Teknisk utvalg
6. Konklusjon

Definisjoner

Plan og bygningsloven omtales heretter som pbl.

Forskriften om Konsekvensutredninger etter pbl omtales heretter som forskriften.

Rundskriv T-1/97 omtales heretter som rundskrivet.

Veilederen for vurdering av vedlegg II tiltak i forskriften omtales heretter som veilederen.

Konsekvensutredning omtales heretter som KU

Kap. 1 Oppsummering

Moss 2010 mener fortsatt at det ikke er mulig å gå inn på reguleringsplanens konkrete innhold. Vi mener at det er gjort så store saksbehandlingsfeil under planleggingsprosessen at det ikke er tilstrekkelig grunnlag til å foreta en konkret vurdering. Vi vil gi en kort oppsummering av hovedpunktene.

1. Forvaltningsloven inneholder klare krav om at *"forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes"* (jf. § 17) Det hevdes at denne plikten er oppfylt og at grunnlaget for planen er lagt i Transportplanen 1994 og Kommuneplanen 1997. Vi mener at ingen av disse planene klarte å synliggjøre de praktiske konsekvensene av tiltakene for befolkningen. Aktuelle alternativer fremmet i god tid av en stor andel av Mossebefolkningen ble ikke vurdert.

2. Over 600 husholdninger er varslet om kommunens endelige vedtaket i saken. Ca. halvparten av disse ble utelatt når oppstart av reguleringsarbeidet ble varslet i strid med pbls §27-1.
3. Reguleringsplanen inneholder flere tiltak som krever en konsekvensutredning primært etter forskriftens vedlegg 1, men også subsidiært etter forskriftens vedlegg 2 fordi den også berører kriterier omtalt i forskriftens §4. Saksbehandlingen i forbindelse med utforming av "melding" til fylkemannen i forbindelse KU-plikten har fratatt berørte parter deres rettigheter. Dette gjelder både dersom reglene før (dvs i forbindelse med Transportplanen) eller etter 1997 benyttes.
4. Pbl inneholder krav til reguleringsarbeide som ikke er oppfylt i dette tilfelle. Vi viser særlig til pbls §27-1,1 3. ledd) "*Ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der*"
5. Kommunen har skapt en uheldig kobling mellom reguleringsplanen og større samferdselstiltak på fylkesnivå. Ved at Moss kommune ha påtatt seg et uforholdsmessig stort økonomisk ansvar for, og dermed forenklet gjennomføring av, disse tiltakene skapes forhold hvor det kan stilles spørsmål ved habiliteten til saksbehandlerne hos tiltakshaverne og de øvrige myndighetene. Dette gjelder også deres arbeidsgivere for eksempel politikerne på fylkesnivå. Mistanken forsterkes i lys av manglende inngrep fra fylkeskommune og fylkesmannen i forbindelse med ovennevnte saksbehandlingsfeil.
6. Det er foretatt store endringer i planen etter den offentlige høringsrunden. Det er feil å behandle disse som "mindre vesentlig endringer" slik at planen ferdigbehandles uten et nytt offentlig ettersyn. Dersom det aksepteres at endringene er av mindre betydning, burde kommunen har fulgt pbls bestemmelse om at " eierne/festerne av eiendommer som berøres av vedtaket skal gis høve til å uttale seg" (jf. §28-1). Disse feilene kan ha vært helt utslagsgivende for det endelige vedtaket i og med at de gjorde det mulig å ferdigbehandle saken like før valg av et nytt kommunestyre. Befolkningen ble dermed fratatt muligheten til å påvirke en av de største sakene i Moss historie gjennom valgprosessen.
7. Saksopplysninger i bystyresak (57/99) unnlater å oppgi viktige opplysninger om vårt alternativ veiløsning og inneholder forøvrig misvisende og til dels feil opplysninger om planens konsekvenser. Mange saksforhold er grovt forenklet. Vi mener derfor fortsatt at verken politikerne eller de berørte har fått tilstrekkelig grunnlag til å vurdere planens konkrete innhold.

Kap. 2 Manglende vurdering/melding av konsekvensutredningsplikt

Vi viser til betenkning med vedlegg datert 16.04.99 (utarbeidet av Arkitektteam a.s på vegne av Kallum og Kleberget vel jf. vedlegg A) vedrørende tiltakshavernes KU-plikt som ble tilsendt de ansvarlige myndigheter og Moss kommune som ansvarlig planmyndighet. I brevet redegjøres for hvordan saksbehandlingsregler for KU-regler

er brutt og for hvorfor tiltakshaverne bør pålegges å utføre en samordnet KU for tiltakene. Kopi av brevet ble oversendt Fylkesmannen i Østfold. Spørsmål er også behandlet i brev til miljøverndepartementet 21.05.99 (jf. vedlegg B) og 12.08.99 (jf. vedlegg C). Vi mener at spørsmål om hvorvidt tiltakene er KU-pliktig er tilstrekkelig dokumentert her. Innholdet i disse brevene vil derfor gjentas minst mulig her.

Vi vil fremheve at allerede i april 1999 var Kystdirektoratet, Vegdirektoratet og Jernbaneverket (som de ansvarlige myndighetene for tiltakene) og Moss Kommune (som ansvarlig Planmyndighet for tiltakene) informert om at det fantes store mangler i tiltakshavernes oppfølging av pbls bestemmelser om saksbehandling i forhold til KU-plikten. Vi viser til følgende forhold:

1. Tiltakshaverne unnlot å foreta en vurdering av hvorvidt egne tiltak var konsekvensutredningspliktig i hht til forskriftens vedlegg 1. De ansvarlig myndighetene for tiltakene fikk dermed ikke melding om at de hadde ansvar for dette. Dette medførte at de ansvarlige myndighetene ikke kunne oppfylle sine forpliktelser ihht forskriftens §2.
2. Tiltakshaverne unnlot å foreta en vurdering av hvorvidt egne tiltak var konsekvensutredningspliktig i hht til forskriftens vedlegg 2. Kravene som stilles til en slik vurdering er angitt i veilederen (s. 4) og er hjemlet i forskriftens §4 og §7. En slik vurdering skal ifølge forskriftens §7 oversendes de ansvarlige myndighetene. Ingen av de ansvarlige myndighetene har kunnet fremvise en slik vurdering.
3. Ansvarlig planmyndighetene fikk dermed ikke mulighet til å utarbeide en **vurdering** av hvorvidt tiltakene falt inn under kriteriene i forskriftens §4. En slik vurdering ble derfor verken forelagt vertskommunen eller oversendt Fylkesmannens miljøvernnavdeling som bestemt i forskriftens §7 og veilederen (s. 4).
4. Fylkesmannens miljøvernnavdeling fikk dermed ikke anledning til å uttale seg om de ansvarlige myndighetenes KU plikt. Det ble heller ikke mulig for miljøvernmyndighetene å ta stilling til hvorvidt tiltakene burde konsekvensutredes samordnet ihht. Forskriftens §8.
5. De ansvarlige planmyndighetene unnlot også å oversende en **melding** til Fylkesmannens miljøvernnavdeling. En slik melding **skal** i følge forskriftens §9 "*gi en kort beskrivelse av tiltaket, av aktuelle alternativer og, på bakgrunn av tilgjengelige kunnskap på meldingstidspunktet, av antatte problemstillinger i forhold til konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Meldingen skal inneholde et forslag til utredningsprogram*" Dersom det **ikke** kreves en KU og en melding om omfanget av denne "**skal** ansvarlig myndighet **påse** at begrunnelse for dette og miljøvernmyndighetenes uttalelse fremgår av planforslaget når disse sendes ut på høring eller legges ut til offentlig ettersyn." Dette ble heller ikke gjort.
6. I stedet for å følge ovennevnte forløp valgte Moss kommune å utforme et brev som ble sendt til fylkesmannens miljøvernnavdeling den 03.02.98. Brevet inneholdt følgende påstander:
 - "*For jernbanestrekning gjennom Moss foreligger godkjent konsekvensutredning.*" Nevnte KU ble benyttet kun som en metode for å sikre valg av den optimale løsning sett fra Jernbaneverkets snevre synspunkt.

Konsekvensene for miljø og samfunnet ble ikke utredet. Med utgangspunkt i økonomi gikk NSB inn for dobbelspor i dagens trasé. Når Moss kommune øvde press for å sikre en bedre løsning ble alternativ 2B motvillig akseptert som et dårlig kompromiss. Kommunen ble også presset til å påta seg merkostnadene som løsningen forårsaket. En slik tankegang ligger ikke bak KU reglene fra 1997. Hovedformålet med en KU er å utrede konsekvensene for miljø, naturressurser og samfunn.

Den godkjente konsekvensutredning dekker i virkeligheten kun den opprinnelige traséen fram til havneområdet. Endringene i traséen og den omfattende godsterminalen var ikke med i høringsutkastet for jernbanetiltaket. Langtunnelalternativet var heller ikke vurdert i utredningen. Jernbaneverkets påstand om dette i brev til arkitektteam a.s er tilbakevist, (jf. brev Jernbaneverket 28.07.99 og 08.09.99 og brev fra arkitektteam a.s til miljøverndepartement 12.08.99 vedlegg C)

- *"For vegprosjektet er det i transportplan klarlagt at det vil bedre situasjon med hensyn til antall personer som utsettes for støy og luftforurensning, og vil ikke omfatte faste kriterier for krav til KU etter bestemmelsene i vedlegg 2 tiltak"* Transportplanen ble lagt ut til offentlig ettersyn allerede høst 1995 og kan derfor ikke være utarbeidet i tråd med de nye KU bestemmelsene som forelå først i 1997. Den gang var både havn-, jernbane- og riksvei-tiltakene kostnadsberegnet til å ligge over terskelverdiene som var satt for **vedlegg 1** saker før 1997 (dvs. henholdsvis kr. 50 mill. og kr. 200 mill.). Det er derfor urelevant å vurdere hvorvidt de berøres av kriteriene som gjelder for **vedlegg 2** saker.

Faktum er at støy- og luftforurensningsvurderingene i transportplanen var uansett alt for vage til å kunne utelukke støy- og luftforurensning som kriterier for vedlegg 2 saker. Påstanden i transportplanen om at havneveien ville føre til mindre støy og luftforurensning for Moss by totalt var også basert på helt feil premisser. Havneveiens hovedformål var å betjene havna. Den skulle muliggjøre en 300% vekst i havnetrafikken og gjorde liten utslag på byens trafikkavvikling ellers.

Om påstanden skulle medføre riktighet for veitrafikken isolert sett er det ikke dermed sagt at økt støy og luftforurensning i omgivelsene til reguleringsområdet på grunn av tiltakene samlet ikke er en kriterier som utløser KU plikt for tiltakene.

- *"Havna omfatte heller ikke faste kriterier med forbehold om forurensningssituasjon og vannkvaliteten i sjøen i påtenkt havneområde".* Vi viser til ovennevnte punkt samt våre motargumenter i vedlegg A og B.

Etter skriftlig forespørsel fra Moss 2010 har Moss kommune ikke kunnet fremvise noe dokumentasjon for noen av disse påstandene. Det fantes bare møtereferater som gjentok de samme påstandene.

Brevet gir dessuten ingen klar melding om hvorvidt tiltakene har et omfang som tilhører forskriftens vedlegg 1 eller vedlegg 2 eller ingen av delene. Tiltakene tilhørte vedlegg 1 allerede ved oppstart av reguleringsarbeidet i februar 1998 og det er derfor misvisende å gi opplysninger om hvorvidt kriterier i vedlegg 2 er berørt. Etter ovennevnte påstander avsluttes med et spørsmål om vannkvalitet i havneområdet. Som dokumentert ovenfor var brevet fra planmyndigheten utformet verken som en vurdering av - eller melding om - KU plikten, men som et spørsmål om vannkvalitet i havneområdet. Dette grunnleggende trekk gjorde det mulig å:

- unngå utlegging av brevet til høring med frist på to måneder etter varsel i lokalavisene i tråd med §33-6. Berørte parter, myndigheter og andre fikk dermed ikke anledning til å melde fra om forhold som kunne innvirke på Fylkesmannens vurdering av omfanget av KU-plikten.
- unngå at Fylkesmannen i Østfold fikk anledning til å vurdere om tiltakene var konsekvensutredningspliktig.
- unngå at Fylkesmannens vurdering kunne påklages til miljøverndepartementet.

Dermed var det umulig også for miljøverndepartementet å overprøve tiltakshavernes og kommunens vurdering av KU plikten for tiltakene.

7. Som nevnt innledningsvis inneholdt vår betenkning opplysninger både om saksbehandlingsfeil om hvorfor tiltakene måtte betraktes som
- konsekvensutredningspliktig ihht forskriftens vedlegg 1
 - subsidiært konsekvensutredningspliktig i hht forskriftens vedlegg 2.

Disse konklusjonene gjaldt enten man brukt kravene som gjaldt før den nye KU forskriften (1997), det vil si i forhold til tall og data utarbeidet i forbindelse med behandlingen av Transportplanen i 1994 eller om man hadde fulgt forskriften og foretatt en ny vurdering av sannsynligheten for å overskride de nye tersklene (som gjelder etter 1997) i forbindelse med oppstart av reguleringsplanen i 1998. Både riksveien og havnetiltaket var helt klart kvalifisert som vedlegg 1 tiltak ihht. den gamle forskriften av 13.12.96. og burde derfor vært underlagt en KU i forbindelse med behandlingen av kommuneplan i 1997.

Betenkningen fra arkitektteam a.s (ib) inneholdt også en vurdering av alternative forslag til løsninger av jernbane, riksvei, havn og byutvikling fremmet av velforeninger i Moss og Rygge i forbindelse med deres høringsuttalelse i forbindelse med oppstart av reguleringsarbeidet. Konsulenten konkludert med at slike seriøse innspill fra en stor andel av lokalbefolkningen burde kreves utredet på lik linje med kommunens forslag. Vi viser særlig til pbls §27-1,1 3. ledd) "Ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der"

Hensikten betenkningen var nettopp å sikre at de ansvarlige myndighetene var informert om deres kollektiv ansvar for å gjennomføre en samordnet KU for tiltakene i planen. Dette måtte gjøres etter vår mening for å forebygge mot svikt fra tiltakshavernes og kommunens side.

Brevet er **kun** besvart av Jernbaneverket (i brev datert 28.07.99 dvs over 3 måneder etter vår "betenkning" ib.). Brevet inneholdt en del faktiske feil som ble imøtegått i et svar fra undertegnede (jf. Arkitektteam as. 12.08.99 vedlegg C). I Jernbaneverkets svar til konsulentens brev datert 08.09.99. (ib.) opplyses at deres svar var basert **kun** på opplysninger innhentet fra tiltakshaveren. De tilføyet følgende:

"tiltakshaver har plikt til å følge bestemmelsene i loven hvis tiltaket faller inn under forskriftene etter §33-2 annet ledd punkt a. I situasjoner hvor det er tvil om et tiltak er utredningspliktig kan tiltakshaver forelegge dette spørsmålet for ansvarlig myndighet til avgjørelse. **Dette har ikke skjedd så langt i denne saken.** På denne bakgrunn konkluderte vi i egenskap av ansvarlig myndighet med at det ikke er grunn til ytterligere initiativ i denne saken."

Dette betyr at vår eneste mulighet til å sikre at tiltakshavernes vurdering blir kvalitetssikret av de ansvarlige myndighetene, er foreliggende klage.

I mangel på svar fra de øvrige ansvarlige myndighetene går vi utfra at de har den samme begrunnelse for ikke å "ta ytterligere initiativ i denne saken".

Vi konkluderer at saksbehandlingsfeilene som er beskrevet ovenfor har medført at:

1. **Tiltakshaverene (som ville måtte bære forsinkelsene og merkostnadene forbundet med en eventuell KU og har dermed egeninteresse med å slippe) har fått bestemme i samråd med Moss kommune hvorvidt det er nødvendig med en KU.**
2. **Fylkesmannen i Østfold har ikke hatt hjemmel til å gripe inn i vurderingen av KU plikten.**
3. **Miljøverndepartementet har ikke hatt hjemmel til å gripe inn i vurderingen av KU plikten.**
4. **De ansvarlige myndighetene har ikke hatt hjemmel til å gripe inn i vurderingen av KU plikten.**
5. **Motstanderne av planforslaget har hittil ikke fått noe reell mulighet til å sikre at saken har blitt tilstrekkelig belyst ihht Forvaltningslovens §17.**

Kap 3. Kommunens forespørsel til miljøverndepartementet

Som "svar" til betenkningen valgte Moss kommune å be tiltakshavernes prosjektleder å utforme en forespørsel til miljøverndepartementet. Brevet ble sendt på Byarkitektens brevark som om det var han (som ansvarlig planmyndighet) som garanterte for brevetts innhold. Beskrivelsen av tiltakene var utelukkende basert på konklusjoner fra Transportplan (1994) til tross for at reguleringsarbeidet allerede da avvek vesentlig fra denne. Informasjonen i transportplanen var foreldet og ikke kvalitetssikret i tråd med bestemmelsene i forskriften (1997) og var derfor dårlig egnet som grunnlag for en KU vurdering. Disse forholdene var ikke opplyst om i brevet og vi fant det nødvendig å supplere brevet med en henvendelse til miljøverndepartementet (jf. brev fra Arkitektteam a.s på vegne av Moss 2010 datert 21.05.99. vedlegg B) Brevet dokumenterte ytterligere saksbehandlingsfeil fra myndighetenes side, og oppsummerte hvorfor miljøvernmyndighetene bør kreve en samordnet reguleringsplanen.

Som det går fram av kap. 2 ovenfor har saksbehandlingsfeil fratatt både de lokale og de sentrale miljøvernmyndigheter mulighet til å gripe inn i denne saken på vanlig måte inntil det foretas en klagebehandling av det endelige vedtak i kommunestyret. Til tross for dette fant miljøverndepartementet det nødvendig å foreta en nøye vurdering av hvorvidt denne saken hører inn under unntakene nevnt i §33-2. Tiden fra 21.05.99 fram til 01.09.99 ble benyttet til å undersøke om det likevel fantes hjemmel i pbl for å pålegge en KU.

I sitt svar (datert 01.09.99) til tiltakshavernes forespørsel og vårt supplerende brev opplyser miljøverndepartementet at den **eneste** mulighet til å overprøve Moss kommunes vurdering av KU plikten før klagebehandling finner sted, finnes i pbls §33-2 4. Ledd. Denne bestemmelsen skal vanligvis kun anvendes i særlige tilfelle, noe som ikke gjelder her. I tillegg er det ikke vanlig å anvende et slikt pålegg i tilfelle hvor planforslaget allerede er lagt ut til offentlig ettersyn. Bestemmelsen gir kun "hjemmel til å pålegge konsekvensutredning for **andre** eller **mindre** tiltak enn de som oppfattes av forskriften dersom tiltaket kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, eller konsekvensene vurderes som særlig omstridte."

Med andre ord er denne bestemmelsen utformet slik at miljøverndepartementet må gå god for at Moss kommunes vurdering om at tiltakene ikke er KU pliktig **er riktig** før de likevel kommer fram til at tiltakene bør utredes for **andre** årsaker enn de som står i forskriften. En slik fremgangsmåte strider mot sunn fornuft og kan dessuten føre til lovtolkningsvanskeligheter senere i behandlingsprosessen. Alternativet er å vurdere saken som "særlig omstridte". Motstanderne av planen har kanskje brukt for "snille" virkemidler til å oppnå slike tilstander.

Vi har en viss forståelse for at Miljøverndepartementet valgte å ikke bruke denne fremgangsmåte. De fremhevet isteden motstandernes mulighet til å klage på vedtaket på vanlig måte. Vi er ikke uenige i dette og ser fram til at miljøvernmyndighetene, både lokalt og sentralt, gir motstandernes klager en reell behandling når vi endelig har fått mulighet til å påklage saken.

Vi kan derimot ikke være enige i miljøverndepartementets påstand om at en KU kan være overflødig i dette tilfelle, "i lys av de langvarige planleggingsprosesser bak planen". Vi vil minne om at tiltakene var KU-pliktig også under behandling av Transportplan og kommuneplan. Det ble likevel ikke utført en KU. Særlig kommuneplanprosessen ble preget av en total mangel på relevant og sannferdig informasjon om tiltakene som planen skulle tilrettelegge for. Det ble holdt kun et åpent møte for befolkningen. Her ble det vist noen primitive retusjerte flyfotos av området som ga et helt feil inntrykk av omfanget av tiltakene. Kart og skriftlig høringsdokumenter, som bestod kun av en A3 tegning samt noen notater på A4 sider forelå ikke ved oppstart av høringsrunden, og ble gitt ut i flere utgaver med forskjellige innhold i løpet av den ytterst korte høringsfristen (utvidet fra 24 dager til en måned etter protester i avisen). Befolkningen har derfor aldri fått pålitelig og lett oppfattelig informasjon om planforslagets og eventuelle alternativløsningenes konsekvenser for byen.

Som det gikk fram av brev til miljøverndepartementet med kopi til Fylkesmannen i Østfold (jf. vedlegg B) har det vært en dramatisk kostnadsutvikling i forbindelse med tiltakene som ytterligere bekreftet behovet for utredning av alternative forslag. Problemet med at planens konsekvenser for sentrale strøk langsmed Mossesundet ikke var belyst ble også fremhevet. Fylkesmannens miljøvernavdeling har selv støttet vår konsulents utspill til Miljøverndepartementet i sitt brev datert 15.07.99. Vi tillater oss å gjengi brevets konklusjonen.

"Miljøvernavdelingen mener en konsekvensutredning vil kunne bidra til at en riktigere beslutning kan foretas for de aktuelle tiltakene. En konsekvensutredning kan resultere i at flere alternativer blir vurdert, at virkninger for andre deler av byen av de foreslåtte tiltakene og av alternativer til disse blir vurdert og at det blir foretatt en vurdering av avbøtende tiltak for de foreslåtte tiltakene i planen og for hvordan disse kan

gjennomføres. Vi forventer at en konsekvensutredning vil frembringe kunnskap om støy, trafikkutvikling og arealutnyttelse for et større område enn planforslaget. Planforslaget har skapt stort lokalt engasjement. En konsekvensutredning vil også ha betydning for befolkningens mulighet for påvirkning og påvirkning av planprosesser."

Kap. 4 Reguleringsbehandlingen fram til Teknisk utvalg

Vi viser til høringsuttalelse fra Moss 2010 (jf. vedlegg D). Uttalelsen ble av 6 velforeninger i Moss og Rygge, Miljø og ungdom i Moss og en del enkelindivider.

Vi mente at kommunens plan svikter når det gjelder konsekvensutredning av tiltakene i eget planforslag. Vi savnet også fortsatt en utredning av aktuelle alternativer. Vi konkluderte derfor at det ville være uforsvarlig å gi et detaljert tilbakespill til planen i dens nåværende form. De viktigste momentene er oppsummert nedenfor:

- 1 Planen ble lagt ut til offentlig ettersyn den 14.06.99 med høringsfrist den 09.08.99. Den korte fristen, samt plasseringen av høringsrunden midt i ferietiden, gjorde det vanskelig å sikre tilstrekkelig deltagelse i utarbeidelse av høringsuttalelsen. Våre organisasjoners legitimitet ligger i at vi representerer et stort antall av borgerne i Moss. Når høringsfristen utelukker en skikkelig demokratisk prosess blant medlemmene måtte våre synspunkter begrenses til objektive forhold som lett kan dokumenteres.
- 2 Planens enorme størrelse både når det gjelder kompleksitet, økonomi og geografiske område samt de mange virkninger som den kan få for miljø og samfunn, gjør det nødvendig å foreta en samordnet konsekvensutredning i tråd med kravene som stilles i Plan- og bygningsloven og i forskriften om konsekvensutredning etter Plan- og bygningslovens kap. 7. Her stilles detaljerte krav, som kommunen ikke har oppfylt, både når det gjelder saksbehandling, innhold og presentasjon av saken. Vi vil spesielt nevne forskriftens §10 som bl.a. krever at "konsekvensutredningen skal fremstå som et samlet dokument og være skrevet i et lett oppfattelig språk"..... "Den skal inkludere et kort ikke teknisk sammendrag av konsekvensutredningen beregnet på offentlig distribusjon". Mangel på et slikt komplett, men lett oppfattelig sammendrag gjorde det unødvendig vanskelig for oss å formidle informasjon om planen til våre medlemmer.

Vi viste også til 740 underskrifter fra Mosseborgere som krever en samordnet konsekvensutredning (oversendt miljøverndepartementet). Underskriftene var innhentet i løpet av noen få timer i Dronningensgate den 10, 12 og 19. juni. og ved Kanalparken den 18. juni.

- 3 En detaljert høringsuttalelse kunne bli oppfattet som en endelig vurdering fra vår side. Vi tok utgangspunkt i at planen måtte legges ut til offentlig ettersyn på nytt etter at tilleggsopplysningene som vi krevde forelå. Dette ble ikke gjort.
- 4 Kostnadene for hovedtiltakene i denne planen er allerede beregnet til ca. 3 milliarder kroner. Dette er nesten dobbelt så kostbart som løsningen vi ble forespeilet i folkemøtet den 20.04.99. Også behandlingen av Østfoldpakkens fase 1 i vår var basert på feil tall. Disse uforutsette tilleggs kostnader vil helt sikkert

ha konsekvenser for planens utforming og fremdrift. Reguleringsforslaget medfører også tiltak som verken er kostnadsberegnet eller inndeckt. Vi viser til bl.a. byutviklingstiltakene som inkludere offentlige anlegg som for eksempel, kollektivtransportterminalen og tilførselsveier til stasjonen. Disse forutsettes finansiert senere av private investorer. Pga. av dette kan kommunen unnlate å ta med kostnader forbundet med ekspropriasjonen av de berørte eiendommer. De kan alltid håpe at disse kan kjøpes for en billig penge etter at strøket er rasert av jernbaneanlegg. Kostnader tilknyttet midlertidige tiltak i anleggsperioden er heller ikke tatt med. Vi etterlyser også kostnadsoversikt vedrørende utvikling av arealer i området langs eksisterende jernbanespor. Området er ikke med i planen, men er tenkt å delfinansiere en omlegging av jernbanetraséen.

Kommunen har allerede samtykket i at lokale togpendlere, bilister og skattebetalere skal dekke en stor del av delfinansieringen og har derfor få muligheter til å skaffe ytterligere midler til gjennomføring av tiltakene. Vi konkluderer at reguleringsplanen har et så usikkert økonomisk fundament at endringer og utsettelse vil komme. Begge tilfeller taler for at planen ikke burde vært lagt ut til høring nå.

- 5 Saken kompliseres på en utilbørlig måte ved at Moss kommune har lyktes med å koble både havneveien og jernbanetiltaket til Stortingets behandling av Østfoldpakkens fase 1. Det hevdes nå at en utsettelse av reguleringsplanen i Moss vil ødelegge for behandlingen av store og viktige samferdselstiltak for hele Østfold. På grunn av dette kan mange arbeidsplasser komme i faresonen, sier det. Planens motstandere presses derfor til å glemme planens svakheter i Moss med tanke på fylkets beste. Vi kan ikke påta oss ansvar for denne utviklingen. Vi mener at koblingen innebærer at kvalitetssikring av planleggingsprosessen, både på det kommunale og på fylkesnivå, er svekket. Vi kan heller ikke lastes for at alternativene, som vi har lansert, ikke er utredet tidligere. Kommunen har fått god tid til å utrede det alternative forslag som var lansert av Kallum og Kleberget Vel, i samarbeid med de fleste velforeninger i Moss, i forbindelse med høringsrunden ved oppstart av reguleringsarbeidet i fjor høst. *(jf presentasjon av forslaget i vedlagt brosjyre utarbeidet av Moss 2010 vedlegg D).*

Koblingen mellom reguleringsplanen og store samferdselstiltak i hele Østfold har samtidig skapt et helt unødvendig tidspress på samtlige av de berørte myndigheter under behandlingen av saken. I tillegg til den nåværende politiske ledelse i Moss kommune, som brukte alle midler for å presse fram et endelig vedtak før kommunevalget, har både jernbaneverket region Østfold, Østfold Vegvesen, Fylkesmannen i Østfold og Østfold fylkeskommune stor interesse av at Østfoldpakkens fase 1 behandles i Stortinget allerede i høst. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om myndigheter kan forventes å gi saken en uhildet behandling under rådende forhold.

- 6 Østfold fylkeskommunes støtte for en opprioritering av jernbanetunnel i Moss (foran andre mer lønnsomme jernbanetiltak i fylket) er sikret ved at Moss bystyre har akseptert en - sett fra vårt synspunkt - ugunstig finansiering av Østfoldpakkens fase 1. Bomstasjoner i Moss kommunes nordre grense (ved fv 311 og E6) med levetid 15 år blir eneste ikke statlig finansieringskilde for en utvidelse av E6 til 4 feltsvei gjennom hele Østfold! Vi vil minne om at:
- Fv 311 betjener lokaltrafikken til Son og indre Østfold og fører ingen biler til

veiene som skal utbedres med bommidlene.

- en stor del av bilistene som passere bomstasjonen på E6 ved grensen skal av veien ved Patterød og kjøre dermed kun 4 km. av veistrekningen som skal utbedres.

- En del av jernbanekostnadene tenkes dekket gjennom en snittøkning på kr. 5,- i billettprisen for togreisende til og fra Oslo.

Dette betyr at nesten 50% av inntektene innkreves av lokale bilister som i hovedtrekk ikke bruker veien som skal utvides. Bomstasjonene tenkes nå også brukt til delfinansiering av havneveiene i Moss og Fredrikstad. Det åpnes for at de kan bli stående opptil 27 år.

Disse forslagene medfører en helt urimelig økonomisk belastning på Mossedistriktet for tiltak som vil komme hele fylket til gode. Ved at Moss kommune har akseptert hele ansvaret for bomstasjonene på E6, forenkles og forseres behandlingen av Østfoldpakken på fylkesnivå. Denne ordningen er så gunstig for fylkeskommunen at det er en klar fare for at saksbehandlernes habilitet - nå det gjelder den samordnet reguleringsplanen - er svekket.

- 7 Høringsfristen var utgått før resultatene av to store tilleggsutredninger om havnevei og havn som kommunens teknisk utvalg hadde vedtatt forelå. Det var derfor umulig å kommentere riksveien og havna før samtlige delutredninger foreligger.
- 8 Planens omfang forsterker opplysningsplikten som allfid gjelder i forbindelse med reguleringsarbeid. Prosjekteringsgruppens forslag var for dårlig belyst til at vi kan være sikre på de reelle konsekvensene av forslagene. Vi vil nedenfor gi en kort oppsummering av argumentene som vi fremførte. Kommunens eventuelle motargumenter i 2. gangsbehandling (bystyresak 57/99) og våre svar til disse er fremhevet i fet skrift:

A) STØYBEREGNINGENE (TEKNISK RAPPORT – STØY GRØNER A.S)

Helse- og sosialutvalget i Moss har vedtatt konkrete støybegrensninger forbundet med havneutbyggingen i 1993 (jf. nedenfor). Dette, samt at Moss kommune har bestilt en støyvurdering styrker vår påstand om at støyforurensning er et kriterium som utløser konsekvensutredningsplikt for tiltakene i planområdet. Det snevre mandatet som konsulenten fikk har bidratt til å skjule de reelle konsekvensene av planen. Vi viser til følgende:

- i. Støybelastningene er beregnet kun med utgangspunkt i nye støykilder forbundet med de foreslåtte tiltakene. Det vil si at det forutsettes at Moss sentrum er uten støy fra før! Bakgrunnsstøy i Moss sentrum ligger anslagsvis mellom 40 og 50 dB allerede i dag og må selvfølgelig tas med i enhver beregning av tiltakenes støykonsekvenser. Som eksempel på utslag som dette gir nevnes husene langs med Kransen som etter beregningene (jf. s. 22) vil få oppleve støybelastning fra veianlegg på mindre enn 40 dB til tross for at riksveg 19 med årsdøgntrafikk¹ på 20 000 ligger 5 meter fra husveggene. Husene som i hht reguleringsplanen vil ligge ca. 50 meters avstand fra havneveien med beregnet årsdøgntrafikk på 9000 ved Jernbanegaten vil, etter beregningene få over 55 dB kun fra Havneveien. Tilsvarende forhold

¹ Begrepet årsdøgntrafikk (ådt) er ikke definert i noen av rapportene, men kan grovt oversettes til snitt biler per døgn.

finnes ved Ryggeveien i Ekholt hvor nåværende støybelastning fra Ryggeveien ikke er tatt med. Hvis støyen fra de nye kildene legges sammen med de eksisterende kildene vil beregningene gi mye høyere tall i hele området.

Kommunen erkjenner at eksisterende støy ikke er medtatt, men hevder at bakgrunnsstøy på "for eksempel 50 dB vil ved beregnet grenseverdi på 55 dB kun gi et tillegg på 1 dB til 56 dB." (jf. sak 57/99 s. 18). Dette argument er helt meningsløst all den tid kommunen selv har innrømmet feilen med å bruke A-veide døgnekvivalent begrepet (dvs gjennomsnittsstøy) for dette planforslaget. Helse og sosialutvalgets vedtak om retningslinjer basert på retningslinjene for industristøy er jo tatt inn i planen. Disse retningslinjene innebærer at tidspunkt for støyen, dens varighet og maksimum nivå er høyst relevante i en støyberegning. Grensene er også satt mye lavere enn 55 dB. Eksisterende støy vil derfor kunne gi store utslag i slike beregninger. Når det gjelder bruken av utearealer er det også relevant at muligheter for å skjerme seg fra de nye støykildene minkes når eksisterende støy kommer fra helt andre retninger - som tilfelle er ved Kransen. Dette problemet er verken vurdert eller løst.

- ii. Støyberegningene har ikke oppgitt støynivået forårsaket av:
- pipe, gaffeltrucker, ventilasjonsanlegg og annet utstyr ved Elkem Rockwool. Denne bedriften har nylig søkt om utvidet utslippstillatelse, en fordobling av produksjonen og døgkontinuerlig drift;
 - fryseanlegg på parkerte lastebilertil utenlandsfergen;
 - oppstart av lastebiler, tomkjøring og ventilasjonsanlegg for foreslåtte lagerbygg på 120,000 m³ ved containerhavnen;
 - evt. bulkhåndtering (forutsettes flyttet fra Sundebryggene);
 - evt. pulverlosseanlegg (forutsettes flyttet fra Persilbryggen);
 - oppstart av lastebiler, tomgangskjøring, skiftelokomotiver, og annet utstyr ved godsterminalen;
 - Ventilasjonsanlegg etc forbundet med P-hus for 300 biler, innebygget forretningsgate med bilgjennomkjøring og busstasjon ved jernbanestasjon.

Kommunen hevder at: "samlet sett tilbakeviser konsulenten at mulige støykilder ... som ikke er med i beregningen ville endre vesentlig på resultatet" (jf. sak 57/99 s. 18). Vi går ut fra at konsulenten igjen refererer til beregninger basert på A-veide døgnekvivalent og ikke de retningslinjene som nå er vedtatt. Disse innebærer at også kortvarig støy over de lave maksimumsgrensene som er satt utenom arbeidstiden (jf. pkt iii nedenfor), kan være utslagsgivende for mulighetene til å fullføre tiltakene i reguleringsplanen.

- iii. Rapporten tar utgangspunkt i byggeforskriftenes anbefalte grenseverdier for utendørs oppholdsområder nær boliger (maks 55 dB). Dette utgangspunkt er i strid med kommunens egne vedtak om støybegrensninger i området. Bygging av ny containerhavn i Værlebukta var konsekvensutredningspliktig da den skulle behandles for første gang i 1993, og kommunen fikk derfor utarbeidet en delutredning om miljøkonsekvenser. Denne utredningen må ikke betraktes som en godkjent konsekvensutredning, men gir et visst grunnlag for en vurdering av saken. Våren 1993 behandlet både teknisk utvalg, miljøutvalg og Helse- og sosialutvalget spørsmål om miljøkonsekvenser ved bygging av containerhavn i Værlebukta. Helse og sosialutvalgets vurdering

(med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven) ble lagt til grunn for det endelige vedtaket. I utvalgets vurdering av saken konkluderes at "ut fra en skjønnsmessig vurdering er det rimelig å legge retningslinjer for støy fra industribedrifter til grunn. (Retningslinjer for begrenning av støy fra industri Miljøverndepartementet TA-506 SFT 1985)." Dette betyr at i tillegg til vedtatte begrensninger på gjennomsnittsløydning (L-ekv) kan det stilles krav om at "Høyeste støynivå (maksimalnivået) ikke skal ligge mere enn 10 dB over L-ekvivalent nivået." (jf. sak 14/93 pkt iv) B). Vedtaket fastslo at L-ekvivalent nivået ved nærmeste bolig "ikke skal overstige følgende støygrenser:

- mandag til fredag mellom 06:00 -18:00, = L-ekv 50 dB
- Lørdag mellom 07:00 -18: = L-ekv 50 dB
- Søndag/helligdager mellom 07:00 -18:00 = L- ekv 45 dB.
- for øvrig mellom 18:00 -22: L- ekv = 45 dB
- for øvrig mellom 22:00 -06:00/07:00 = L- ekv. 40 dB"

En må kunne forlange at det utarbeides nye støyberegninger som legger kommunehelsetjenestelovens bestemmelser og gjeldende kommunale vedtak til grunn. For å innfri kravet må både gjennomsnittsstøy og maksimale støynivå beregnes og støyens sannsynlige styrke, varighet og tidspunkt kartlegges i tråd med SFTs forskrifter om industristøy.

Til tross for at kommunen har godtatt Helseetatens uttalelse som også berører strukturoverført lyd og vibrasjoner anleggsstøy og inneklime har de ikke besvart vårt krav om utarbeidelse av nye støyberegninger på det nye grunnlaget. Dette betyr at det er helt uviss om det vil være mulig å overholde retningslinjene som de har vedtatt. (jf. pkt i og ii over)

- iv. Rapporten inneholder ikke emisjonspunkt-vurderinger av det støyutsatte nye byutviklingsområdet eller bebyggelsen på Søndre Jeløy.

Dette punktet er ikke besvart i kommunens redegjørelse.

- v. Rapporten tar utgangspunkt i at det bygges en ca 400 meter lang og 10 meter høy lagerbygning i havnområdet som forutsettes å skjeme boligene på fastland mot havnestøy. Denne bygningen fremgår kun på side 24 i rapporten og verken medtatt i reguleringsplanen eller medtatt i kostnadsanslaget for ombygging av havna (kr. 420 mill.). Bygningen bør derfor fjernes fra beregningsmodellen inntil videre. Dersom bygningen blir bygget vil den bidra til økt støy på Søndre Jeløy, noe det ikke er redegjort for i rapporten.

Byggelinjer for en slik havnautbygging er nå medtatt i planen. For øvrig er ikke dette punktet besvart i kommunens redegjørelse.

- vi. Terrassehusene på Bøyebakken er oppgitt som 3 eiendommer hvor grenseverdier overskrides. Husene inneholder 19 leiligheter. I konklusjonen er disse oppgitt å inneholde kun 3 boliger. Flere av de andre husene som er berørt inneholder også mange leiligheter. Det riktige tallet på boliger som berøres av støy ligger derfor langt over tallet på 25 som er oppgitt.

Dette punktet er ikke besvart i kommunens redegjørelse. Vi mener at det er grunn til å tro at de reelle antall boliger som berøres på grunn av denne feilen kombinert med de nye retningslinjene som er inntatt i planen innebærer at langt over 200 personer

vil bli rammet av overskridelser av støykriteriene. Denne grensen er som kjent tatt med i veilederen som avgjørende for hvorvidt en vedlegg 2 sak bør konsekvensutredes (jf. veilederens §4.5).

- vii. Havneområdet byr på helt spesiell støyforhold. Vi nevner store vannflater, spesielle vindforhold² og store muligheter for termisk inversjon og resulterende refleksjon av støy tilbake til jorda om sommeren. Disse forholdene kan ha utilsiktede konsekvenser bl.a. for boligene på Søndre Jeløy. Dette forhold kan forsterkes ved at særlig kraftige støykilder fra Danskebåten flyttes til en helt uskjermet posisjon ved Alphabryggen. Vi kan ikke se at det er tatt høyde for dette i beregningsmodellen.

Dette punktet er ikke besvart i kommunens redegjørelse.

Vi konkluderer at rapporten er så mangelfull at den ikke gir noe svar på spørsmålet om støyforurensningsproblemene i området. Vi kan likevel konstatere at de beregnede verdiene (basert kun på en del av de nye støykilder i området) ligger langt over støygrensene som kommunen har lagt til grunn for havneutbyggingen. Vi mener at det er nødvendig med feltmålinger av eksisterende støyforhold i området før nye beregninger basert på nye støykilder foretas. Målingene vil måtte tas fra strategiske steder på Jeløy og fastland i Moss og Rygge og må være sammenhengende i en representativ periode som sikrer at de fleste forhold ved havna fanges opp. Dette er den eneste måten å kvalitetssikre grunnlaget for de nye beregningene, noe som er nødvendig for å kartlegge de reelle støykonsekvensene av planen.

B) VISUELLFORURENSNING

Containerhavna innebærer at ca. 800 meter av strandlinjen i Moss beslaglegges med et område ca. 150 meter bred som fylles med bl.a. tilfeldige stabler av containere i opptil 7,5 meters høyde. Vi mener at dette innebærer visuell forurensning for store deler av Moss bys befolkning. Det er ikke redegjort for hvordan dette kan utbedres gjennom avbøtende tiltak.

Dette punktet er delvis ivare tatt av kravet fra fylkesmannens miljøvern avdeling om at det skal utarbeide bebyggelseplan også for havneområdet, men planen vil likevel måtte bygge på premissene i den vedtatte reguleringsplanen.

C) TRAFIKKBREGNINGER (JF. GRØNER A.S 26.03.99)

Vi påpeker at trafikkrapporten ikke var egnet for å informere andre enn fagfolk. Vi siktet både til bruken av diagrammer uten at gatenavn var påført og bruk av teknisk sjargong uten nødvendige definisjoner. I og med at det skulle foretas nye trafikkberegninger i forbindelse med Moss 2010's alternativ ba vi om at formen ble tilrettelagt vanlige lesere. Vi kommenterte også følgende svakheter i beregningene:

- i. Uoverensstemmelser mellom de nye beregningene foretatt i forbindelse med velforeningens alternative forslag til riksveg og beregningene som er med i høringsutkastet. Vi mener enten at de nye beregningene må utarbeides på samme grunnlag som i høringsutkastet eller at grunnlaget for begge

² Vindforhold: sydvest fremherskende vindretning

beregninger må oppdateres for å sikre det samme utgangspunkt i en fremtidig sammenligning.

- ii. Manglende kvalitetssikring av modellen.
 Vi har f. eks. sammenlignet vedlegg 12 (som viser det mest aktuelle alternativet etter vår mening) med vedlegg 7 dagens vegnett (år 2007). Alternativet er beregnet med utgangspunkt i "Rokade med kort Miljøprioritert gatetiltak (MPG) i Klostergaten og stengt Karsten Ankersgate (år 2007)".
 Havneveien avlaster sentrum med 9060 ådt som føres inn i Ryggeveien ved Kvaenkrysset. Dette fører til nedgang i trafikken i begge retninger i Ryggeveien og kun en liten økning (årsdøgntrafikk på ca. 2000) i trafikken til Årvold (E6).
 Hvorfor?
 Vi forstår heller ikke hvordan en avlastning av Sentrum på 9060 ådt ved den nye havneveien kan føre til en reduksjon i Innfartsveien, Fjordveien og Klostergaten på over 16000 ådt. Trafikken over Kanalbruene er uendret. Dette betyr at 7000 ådt burde forsvinne fra sentrum. Stengning av Karsten Ankersgate og MPG tiltak i Klostergaten kan forklare en slik nedgang, men i praksis øker trafikken i Vogtsgt og "sentrumssløyfe" med ca. 4000 ådt! Disse sentrumsgatene utgjør et lukket trafikksystem som er avhengig av tilførsel fra ovennevnte innfartsårer. Hvor kommer disse bilene fra?
- iii. Manglende opplysninger om alternativenes konsekvenser når det gjelder endring i beregnet kjøretid³ og utkjørt distanse⁴. Uten disse resultatene er det umulig å vurdere hvorvidt eventuelle fordeler tilknyttet foreslått havnevei står i stil med kostnadene.

Kommunen har ikke kommentert dette punktet.

D) LUFTKVALITET (JF. TEKNISK RAPPORT 99-3285 DET NORSKE VERITAS)

Det går klart fram av rapporten at den forholder seg kun til luftforurensning som skapes av 2,1 km lang veitunnel med årsdøgntrafikk på 8100 som fører havneveien fra Kleberget til Kvaenkrysset. (jf. sammendraget s. 1.). Vi minner om at denne veien har en beregnet årsdøgntrafikk på 9060 (år 2007) på det mest aktuelle alternativ (jf. punkt 9b) over). Beregninger bør også utføres for kulverten ved havneområdet og jernbanetunnelene.

Vi kan ikke se at beregninger har tatt høyde for at disse kildene, eller de øvrige utslippskildene i området er tatt med når det er vurdert om grenseverdiene er overskredet. Vi viser til følgende sannsynlige tilleggskilder for svevestøv, CO og NO₂:

- Pipe, gaffeltrucker, lastebiler, ventilasjonsanlegg og annet utstyr ved Elkem rockwool. Denne bedriften har nylig søkt om utvidet utslippstillatelse og døgkontinuerlig drift;
- Kjøring av lastebilenes deisel motorer for å driver fryseanlegg på parkerte lastebiler;
- Lastebiler og ventilasjonsanlegg for foreslått bygg ved containerhavnen;
- Evt. bulkhåndtering (forutsettes flyttet fra Sundebryggene);
- Evt. pulverlosseanlegg (forutsettes flyttet fra Persilbryggen);
- Gods- og passesjertog ved stasjonen og på hovedsporene;
- Tomgangskjøring, lastebiler, skiftelokomotiver og annet utstyr ved godsterminalen;

³ samlet kjøretid for alle bilister i Moss over et døgn ⁴ samlet utkjørt distanse for samme bilister over et døgn

- Ventilasjonsanlegg etc. forbundet med det nye byutviklingsområdet samt P-hus for 300 biler, innebygget forretningsgate med bilgjennomkjøring og busstasjon ved jernbanestasjon;
- Det øvrige veinettet i området (for eksempel Ryggeveien i tillegg til tunnelmunningen ved Ekholt.)

Hvis de ovennevnte kildene tas med i beregningen vil det være nødvendig å sjekke langt flere områder for mulig overskridelser av terskelverdier.

Kommunen hevder at disse kildene ikke overstiger verdier som er medtatt i "bakgrunnskonsentrasjonene som bygger på aktuelle erfaringstall og som er lagt inn i beregningsmodellen". Denne påstanden er i strid med det som står i rapportene og er heller ikke dokumentert med nye tallfakta. Vi minner om at delutredningen i Transportplanen bekreftet at luftforurensning kunne bli et stort problem i havneområdet.

E) 60 DEKAR UTFYLLING I SJØEN

Dette tiltaket utføres, så vidt vi kan se i strid med de rikspolitiske retningslinjene for sjøområdet i Oslofjorden. Vi mener derfor at det er særdeles viktig å kartlegge følgende forhold:

- Geotekniske konsekvenser av utfylling for sjøbunn og for Fjordveienskråningen;
- Konsekvenser når det gjelder nye strømforhold i hele Værlebukta. Erfaring viser at slike forhold kan f. eks. føre til store utilsiktede konsekvenser for eksisterende badestrender, kanalområdet etc;
- Fare for vannforurensning pga. havnevirksomhet eller forstyrrelse av farlige bunnsedimenter m.m; Vi minner om at området ved nåværende Ka-fru-to kiosk har vært brukt til gassverk. Både grunn og sjøbunnen i dette området er sannsynligvis forurenset av kreosot fra det gamle gassverket i området.
- Konsekvenser for båtlivet og andre fritidsaktiviter i området;

Kommunen har ikke kommentert dette punktet.

F) KOMMUNEPLANLEGGING

Det foreligger ingen opplysninger om konsekvensene for kommunen når det gjelder kommuneøkonomi, behov for økt kriseberedskap, fremtidig tjenestetilbud etc. Disse forholdene er heller ikke redegjort for i kommuneplanen.

Dette punktet er delvis ivare tatt av kravet fra fylkesmannens miljøvern avdeling om at det skal utarbeides kommunedelsplan for sentrumsområdet. Begrensningen til sentrumsområdet og faktum at kommunedelsplanen vil måtte forholde seg til den vedtatte reguleringsplanen gjør den uegnet til å løse problemene som reguleringsplanen reiser.

G) SAMFUNNSKOSTNADER

Det foreligger ingen opplysninger om de totale kostnadene (inkludert kostnadene forbundet med bomstasjonene på kommunens nordre grense), for kommunen,

næringslivet og kommunens innbyggere. Hvem betaler og hva er konsekvensene? Hva koster alternativene?

Kommunen har ikke kommentert dette punktet.

H) VERNEVERDIG BEBYGGELSE (JF. NOTAT KULTURMINNER)

Opplysninger om hensyn til verneverdig bebyggelse i området er hovedsakelig basert på kommunens 20 år gamle bevaringsplan. Denne planen omtale bl.a. Værlegate kvartalene hvor (ca. 45 hus foreslås revet). Øverste delen av Værlegata er oppgitt som bevaringsverdig i klasse II og er regulert til spesialområdet med bevaringsobjektene angitt. Det er ikke vist tiltak som berører dette området, men alt tyder på at anlegg av 4 felts vei i Kransen (som vil være nødvendig omgående til tross for den foreslått havneveien i følge den interkommunale Transportplanen 1997) vil gå ut over husene i nordenden av gata. Planen går ut over kvartalene i Værlegatens nedre del (Nyquistbyen) som er den første regulerte bebyggelse i Moss - bygget mellom 1850 og 1900. Værlegt. 30 som er byens eldste registrerte hus (omtalt i skatteregister i 1765) foreslås flyttet. Området består for øvrig av små tomter med tidstypisk, varierte og sammensatte boliger og uthus i 1-1½ etasje. Husene er til dels godt vedlikeholdt.

Reguleringsplanen og rekkefølgebestemmelsene legger opp til de delene av Nyquist byen som ikke skal eksproprieres og rives omgående vil bli stående og forfalle i påvente av initiativ fra private investorer. Av erfaring vet vi at slike initiativ er vanskelig å styre. Vi vil peke på faren for at kommunens planer om å selge store arealer mot Mossesundet kombinert med de kompliserte eiendomsforholdene i Værleområdet kan bremse tiltak i Værlebukta og føre til en lang periode med forfall her.

Vi vil også minne om at holdninger til vern har endret seg drastisk i perioden etter at kommunens bevaringsplan ble utarbeidet. Moss var, og er fortsatt en typisk industrikommune med lite bevissthet på behovet for å prioritere bevaring foran andre hensyn. (Vi sammenligner med hvordan omfattende nedleggelse av industri i Halden førte til økt bevissthet og omfattende tiltak for å bevare verneverdig bebyggelse).

Vi er ikke i tvil om at området som foreslås revet eller drastisk endret i planen bør betegnes som «grupperinger av bygninger som utgjør et tidstypisk bygningsmiljø av stor lokalhistorisk interesse eller av stor betydning for bybildet.» Vi tror m.a.o. at dersom en tilsvarende bevaringsplan skulle lages i dag ville disse områdene måtte klassifiseres som verneverdig i klasse II. Vi ser heller ikke bort fra at mindre utsnitt av den fruede bebyggelsen i området (for eksempel Værlegate 30 det eldste registrerte hus i Moss) bør underlegges mer omfattende verneiltak.

Forslagene lansert av 6 velforeninger i Moss og oppsummert av Moss 2010 (ib.) viser større hensyn til eksisterende bebyggelse og vil medføre riving av langt færre hus. Vi

mener at planen også burde underlegges en KU for å undersøke om den gir et bedre utgangspunkt for de aktuelle tiltakene.

Kommunen bekrefter at både Værlegates øvre del, Værlesandsområdet, Nyquistbyen, og Strandgataområdet var vurdert å være i verneklasse III i Bevaringsplanen fra 1979, men vektlegger at verken Nyquistbyen eller Strandgata ble vedtatt vernet i bystyret. Avgjørelsen om å regulere Værlesanden til spesialområdet-bevaring i reguleringsplanen (etter varsel om innsigelse fra Fylkeskonservatoren og merknader fra kulturetaten (jf. instilling pkt. d side 6 sak 57/99) bekrefter at vernehensyn er kriterier i området som burde ha ført til krav om konsekvensutredning for tiltakene.

Vi vil også bemerke at Fortidsminneforeningen i Østfold krevde at reguleringsplanen konsekvensutredes og ba om å være høringsinstans. Foreningen ble ikke tatt med i høringsrunden og fikk dermed ikke utdypet sitt syn på bevaringsspørsmålet. Som det går fram av pkt Jiii) nedenfor har Jernbaneverket varslet om at det likevel vil være nødvendig å demontere og gjenoppsette Nyquist gården. Dette huset er vedtatt vernet. Vårt krav om KU pga. vernehensyn er dermed styrket ytterligere.

I) BYUTVIDELSE (JF. VEDLAGT BREV FRA FYLKESMANNENS MILJØVERNAVDELING TIL MILJØVERNDEPARTEMENTET DATERT 15.07.99)

Konsekvensene av planen for arealer utenfor planområdet med bl.a. utvikling av frigitte arealer langs eksisterende jernbanetrasé er ikke vurdert. Vi mener at det vil vise seg å være vanskelig å utvide sentrumsområder mot Mossesundet uten at disse investeringene fører til minket interesse for byutviklingsområdet som reguleringsplanen legger opp til. Dermed kan eiendommer som er regulert vekk i planen risikere å forfalle over lang tid. Dersom begge områder utvikles samtidig vil dette innebære en så drastisk endring i Moss by at det burde vært utredet og gjennomdiskutert i kommuneplansammenheng. Dette er ikke gjort.

Dette punktet er delvis ivare tatt av kravet fra fylkesmannens miljøvernaveiding om at det skal utarbeides kommunedelplan for sentrumsområdet. Begrensningen til kun sentrumsområdet og faktumet at kommunedelplanen vil måtte forholde seg til den vedtatte reguleringsplanen gjør den likevel uegnet til å løse problemene som reguleringsplanen reiser.

J) JERNBANE ALT. 2B

Vi viser til tidligere begrunnelse for våre krav om at det må utarbeides en ny konsekvensutredning på grunn av utvidelse av tiltaket etter at konsekvensutredningen var godkjent (jf. vedlegg A). Vi ønsker likevel å presisere følgende forhold som er ytterligere forsterket etter at den endelige løsningen for jernbanen fram til Værlebukta er offentliggjort:

- i. Kommunen har lagt stor vekt på at det er jernbanetraséen 2B som har vært utgangspunkt for hele planen. Vi mener derfor at dette har lagt føringene for samtlige av planens konsekvenser. Det bør derfor stilles særdeles høye krav til planlegging av denne delen av planen. Vi konstaterer at jernbanetrasévalget er hovedgrunnen for at det nå foreslås riving av 17 næringsbygg og 44 boliger og kvalitetsreduksjoner for 2 næringsbygg og 30 boliger. Disse konsekvensene har aldri vært tatt med i den utførte

konsekvensutredningen. Jernbaneverket og kommunen har, helt siden den utførte KU-en, Transportplanen i 1994, kommuneplan i 1997 og foreliggende reguleringsforslag skapt et kunstig skille mellom boliger som må rives på grunn av jernbanetraséen og andre boliger som må rives for andre grunner. Det er kun førstnevnte som innrømmes å være rivningstruet på grunn av planen. Ved å stadig offentliggjøre feil rivningstall har myndighetene klart å mistenkeliggjøre motstanderne av planen og kveler motstandskampen. Velforeningens alternative forslag for jernbanen, havneveien og havneområdet er bygget på langtunnelalternativet, og medfører riving av ca. 10 hus.

- ii. Det er først nå at godsterminalen ved jernbanestasjonen er vist og kostnadsberegnet som en del av jernbanetiltaket.
- iii. En sammenligning av kostnadene for langtunnel og 2B viser at langtunnel fram til Carlberg (i tråd med krav fra Rygge kommune) var kostnadsberegnet av Jernbaneverket til 1.350 millioner kroner i 1998. Denne summen ligger bare 222 millioner over beregnet kostnad for 2B. fram til Værlebukta. Jernbaneverket har beregnet kostnadene for en korttunnel fra Værlebukta til Carlberg til kr. 588 millioner 1998. Korrigert for prisstigning vil langtunnel gi en besparelse på minst 300 millioner kroner.

Det bør også nevnes her at Jernbaneverket selv har valgt å så tvil om sine egne tall i reguleringsplanen i følgende merknad (jf, s. 25 sak 57/99). "Tunnelinnslaget ved Kleberget vil føre til større inngrep enn vist, og dette vil måtte avklares i forbindelse med reguleringsplanen for jernbanestrekning videre sydover....."

"Dybde under terreng og løsmassenes beskaffenhet gjør at innregulerte område ved fjellpåhugget ved Nyquistgården er for trangt/knapt. Moss kommune må derfor være forberedt på tilleggsreguleringsplaner, evnt med hjemmel til demontering og nyoppsetting av Nyquistgården."

I NSBs høringsuttalelse anmerkes at planen må utvides til å inkludere nytt sidesporanlegg hos Peterson Moss a.s. som opprinnelig forutsatt. Uten denne investeringen vil **"et av reguleringsplanen mål, nemlig å oppnå forbedret togbetjening av Moss havn og Peterson a.s, dermed ikke oppfylles"**. NSB tviholder også fortsatt på tidligere krav om en mye større godsterminal enn den viste løsningen. Dersom dette krav får gjennomslag hos Samferdselsmyndighetene kan det kullkaste hele planen. Ingen av tiltakene er medtatt i kostnadsberegningene.

- iv. Langtunnelen gjør det mulig å fjerne jernbanens barriere-virkning mellom byen og sjøen både ved Mossesundet og Værlebukta. Vi registrerer at også kommunens rådgiverer ser barriere-virkning som 2B skaper i Værleområdet som et stort problem. (jf. Planbeskrivelse pkt 2.2.2 3. 4. og 5. ledd). Disse ulempene med alt. 2B ble aldri vurdert i konsekvensutredningen som er utført. Jernbanesporene var den gang tenkt som en naturlig avgrensning mellom boligområdet og en støyende havn. Havns fremtid er nå truet bl.a. av arealkravene som jernbane og havneveien stiller. Langtunnelalternativet må derfor sammenlignes med alt. 2B med utgangspunkt i de samlede konsekvenser for byens utvikling.

Dette punkt er forsterket av kommunens kommentar i sak 57/99 s. 12 "Havna har begrensede arealressurser og miljøkonflikter mot omgivende boliger. Godshavnas framtid kan være avhengig av både lokale og sentrale prioriteringer." Byarkitekten åpner dermed for at havnearealene senere vil måtte omreguleres til andre formål,

men unnlater å nevne at med dette rives vekk hele den opprinnelige grunnlaget for å plassere stasjonsområdet i Værløgt. – dvs. behovet for omlasting mellom båt og bane i området. Igjen forsterkes argumentet for langtunnelløsningen.

- v. Et viktig premiss for oppdeling av traseen mellom Sandbukta og Såstad ved Moss stasjon har vært:
- Krav fra NSB om jernbanestasjon opp i dagen;
 - Forestillinger om at det var behov for omlasting mellom bil og bane ved Moss havn.

Velforeningens alternative forslag har vist at langtunnelen med underjordisk perrong kan kombineres med en funksjonell stasjon opp i dagen ved Fjordveien. Langtunnelløsningen inkluderer en effektiv og mindre arealkrevende sporforbindelse til havnområdet. Vi har uansett ført sterke argumenter for at en containerhavn ikke har noe berettigelse i Moss sentrum. Vi konkluderer at langtunnelen ser ut til å være et billigere og bedre forslag for Moss og Rygge kommune. Vi vil likevel ikke komme med en endelig vurdering av jernbanetiltaket før det foreligger en konsekvensutredning for hele jernbanestrekning fra Sandbukta til Såstad. Som likeverdig alternativ videreutvikles langtunnelløsning lansert av ABE a.s.

Kommunen besvarer dette punkt med følgende:

"Langtunnelalternativet er vurdert i ettertid uten støtte fra tiltakshaver (Jernbaneverket) først og fremst pga. motstand mot stasjon dypt inn i fjell."

Det er utrolig at en ansvarlig kommunal saksbehandler benekter dokumentert fakta om utredningen av langtunnelen som Jernbaneverket fikk utført i 1998. Det viser seg imidlertid at kommunen - av ukjente grunner - aldri har mottatt dette dokumentet. Vi vil også minne om at det er NSB og ikke Jernbaneverket som har ansvar for drift av stasjonsbygningen. NSB har ikke fått delta i prosjektgruppen og føler seg tvunget til å be pent om ***"deltagelse i det videre planarbeid, spesielt mht. utforming av stasjonsområdet og tilliggende arealer."*** i sin høringsuttalelse. NSB har i andre sammenhenger ivret for å få bygge underjordiske stasjoner (jf. nylig ferdigstilt utvidelse av stasjon ved National teateret).

Kommunen fortsetter med:

"Når det gjelder korrekt sammenligning av kostnader må tidligere kostnadsberegning for langtunnel evt. sammenlignes med tilsvarende beregning for 2B på samme grunnlag og ikke med reguleringsplanens kostnadsoverslag."

Langtunnelkostnadene ble beregnet ut fra de samme nye tekniske krav som er brukt for 2B løsningen under utarbeidelse av kostnadsoverslag som ble vedlagt reguleringsdokumentene i 1999. Tallene ble imidlertid sammenlignet den gang med de opprinnelige tallene for alt. 2B som lå i hovedplanen fra 1994. Tallene ble deretter prisjustert opp til 1998 nivå. Hovedplanen fra 1994 var basert på gamle tekniske krav. Dette er en av de viktigste grunnene for at kostnadene forbundet med jernbanetiltaket (alt. 2B) økte med nesten 100% fra 1998 til 1999. Kommunens påstand er derfor i strid med de faktiske forhold og direkte misvisende.

K) RIKSVEGEN

Velforeningenes alternative forslag til riksvei som kan avlaste riksvei 19 basert på løsning lansert av velforeningene/Moss 2010 var ikke ferdig utredet innen frist for høringsrunden. Vi mente at det var nødvendig å se begge løsninger i sammenheng

for å kunne uttale oss om kommunens forslag og valgte å avvente en ny høringsrunde når begge alternativene foreligger.

Utredningen av vår planen ble levert til Byarkitekten kvelden før han skulle sende ut sakspapirene for 2. gangs behandling i Teknisk utvalg. Han fikk dermed dårlig tid til å gi en god oppsummering av planens kvaliteter. Vi vil oppsummere behandlingen av vårt forslag slik:

i. Generelt

Reguleringsplanen viser et forslag til havnevei som bare løser en brøkdel av de trafikkavviklingsproblemer som Moss har. Havneveien er hovedsakelig ment å muliggjøre en 300% økning i havnetrafikken og er beregnet å ta imot kun ca 9000 ådt i 2007. Den avlaster Fjordveien og Klostergate (i følge beregninger) men ikke sentrumsområdet og Rv 19 som allerede er sterkt belastet med ca. 22000 ådt og burde bygges ut til 4 felts vei snarest i følge Transportplan.

Kommunens plan har en rekke svakheter og det var derfor ikke overraskende at politikerne i Teknisk utvalg fant det nødvendig å utrede det forslag til havnevei som MOSS 2010 hadde foreslått. Grøner ble foreslått som konsulent. De fikk en klar mandat om at løsningen skulle kunne kombineres med jernbanetunnel etter alternativ 2B. Denne begrensningen endret både vertikal- og horisontalprofilen på veien og kan har bidratt til å øke kostnadene.

Moss 2010 prioriterer en helhetlig løsning for byens trafikkproblemer. Vi mener at når vi først skal betale en urettmessig stor andel av finansieringen av fylkets samferdselstiltak ved at kommunen har gått med på opprettelse av 2 bomstasjoner med en levetid på opp til 27 år i vårt nærområde, bør vi kunne forvente at noe av pengene gir en fullgod løsning til våre egne trafikkproblemene. Det legges tross alt opp til at disse bomstasjonene kan finansiere havneveiene både i Moss og Fredrikstad i tillegg til hele E6 gjennom Østfold.

ii. Tidsramme

Dessverre ble utredningen sterkt preget av at den skulle gjennomføres i løpet av meget kort tid. Vi valgte å prioritere fokus på en løsning som skulle gi best mulig trafikkkløsing. Imidlertid ble det - p.g.a tidsnød - aldri utført en optimalisering m.h.t kostnadseffektivitet

iii. Kvalitet av løsningen

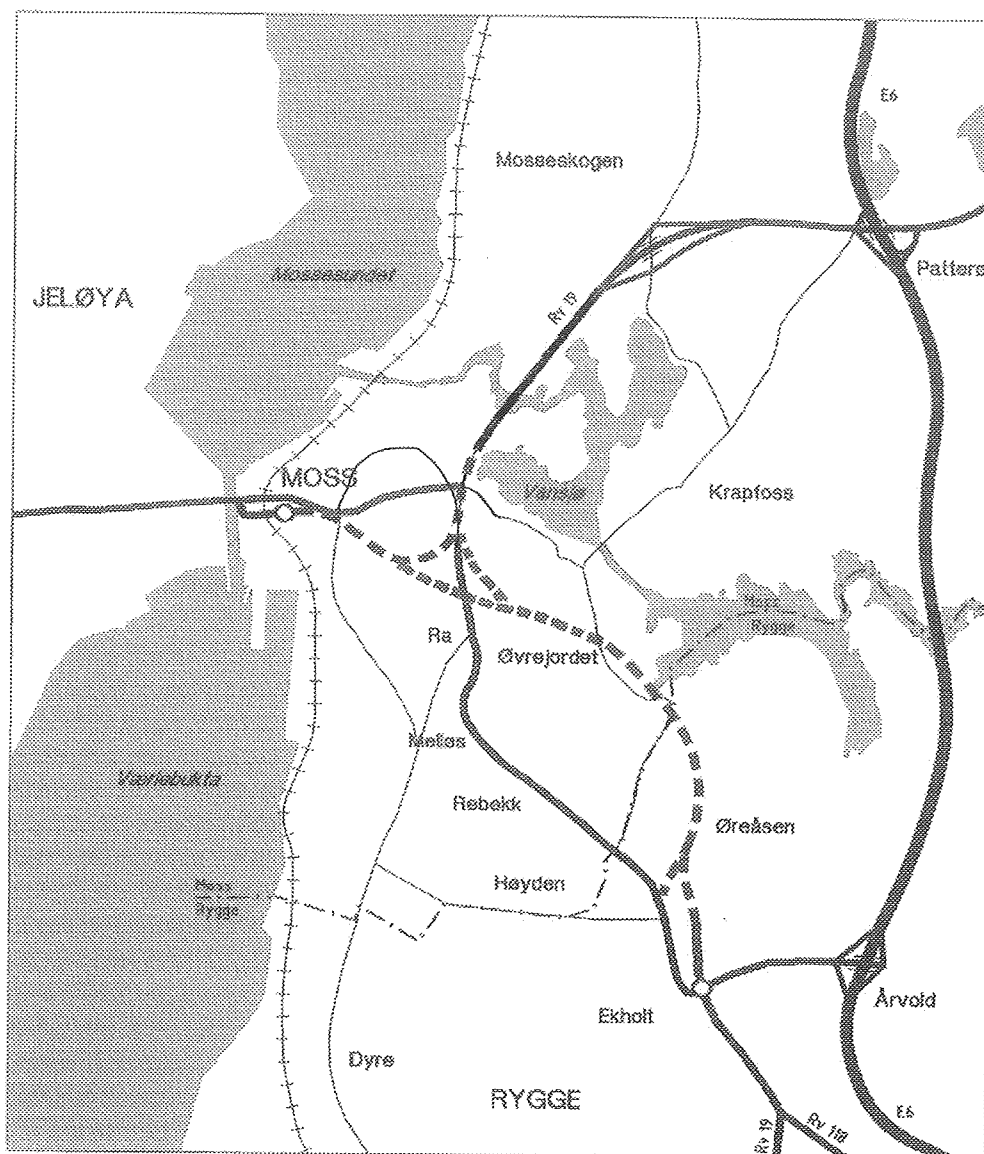
Vi insisterte på å få utført trafikkberegninger av mange alternativer for å finne optimale løsninger. Vårt alternativ viste seg å gi vesentlig bedre resultater enn kommunens reguleringsplan. Løsningen gir en meget god trafikkavvikling og har få negative konsekvenser for byen. Underveis oppdaget vi en del svakheter i den beregningsmodell som konsulenten benytter i sitt arbeid. Modellen inneholder feil både når det gjelder tillatte hastigheter, veikapasiteter og lengde på en del veistreknings. Vi har ikke fått anledning til å kontrollere underlagstallene som bestemmer trafikkmengdene, deres utgangspunkt og mål i modellen. Vi har derfor ikke kunnet vurdere disse. Vi konstaterer at modellen gir skeive utslag på optimaliseringsberegninger noe som skapte en del problemer og forsinkelse i vår planlegging. Tilsvarende

skeivheter finnes også i beregningene som er underlaget for kommunens reguleringsplan. Dette kan forklare en del av utslagene som vi tidligere har påpekt i høringsrunden. Vi har ikke vurdert om disse svakheter favoriserer noen av løsningene.

iv. Løsningen til Moss 2010

Den løsning som ble lagt fram fra konsulenten skisserte 5 forskjellige etapper med en delsum for hver og en totalsum. Det er viktig å presisere at kun 3 av disse etappene i Moss 2010 alternative løsning bør sammenlignes med reguleringsplanens forslag. De to siste etappene er firefelts innfartsvei og tunnel til Jeløya, og skisserer løsninger som på sikt bør gjennomføres, men som det ikke er riktig å ta med på dette tidspunkt.

En skisse av løsningen ser slik ut :



Figur 1 Skisse av en optimal løsning uten flaskehals ved Flemminghjørnet eller behov for riving i Vårveien .

iv. Fordeler ved Moss 2010's havnevei

Den foreslåtte havneveg vil gi en vesentlig bedre løsning for byens totalt. I dette ligger følgende punkter

- Total trafikkmengde igjennom tunnelsystemet er beregnet til ca 25 000 ådt
- Løsningen gir en løsning for både nord-syd og øst-vest trafikken i byen.
- Sterkt belastede gjennomfartsåreer som Kransen, Vogtsgate , Klostergata og Fjordveien får vesentlig redusert trafikkmengden
- Trafikken i byens øvrige gatenett viser en positiv reduksjon

v. Kostnadsestimater for løsningen

Den foreslåtte løsning ser ut som følger:

• Etappe 1 - Vegløsning Blinken- Flemming	581 mill kr
• Etappe 3 – Vegløsning Flemming – SEAS-krysset	498 mill kr
• <u>Etappe 4 – Vegløsning mellom de to tunneler</u>	<u>61 mill kr</u>

Sum

1 140 mill kr

Disse estimatene bygger på en del forutsetninger som ikke inngikk i Moss 2010's forslag. Vi viser til f. eks. doble tunnellop i begge retninger fra Blinken til Flemminghjørnet m.m.

Vi har også i ettertid sett muligheter for å optimalisere løsningen ytterligere og mener at det ville være reelt å kunne komme ned til en ramme på under 1 milliard kr. og samtidig øker bruken av tunnelene.

vi. Behandling av saken

Som nevnt fikk aldri MOSS 2010 mulighet for å være med å kostnadsoptimalisere modellen. Dette ble derfor aldri gjort og MOSS 2010 fikk aldri heller påvirket den rapport som gikk direkte til Teknisk utvalg.

Efter eget initiativ fikk Moss 2010 en mulighet for å presentere sitt forslag for de fleste medlemmer av teknisk utvalg i et uoffisielt møte før behandlingen i teknisk utvalg. Man presenterte da forslag til forenklinger av løsningen i mål 1:2000 og tallene som man finner ovenfor. Ellers ble dessverre forestillingen sterkt preget av avbrudd og høylytt krangling mellom medlemmer av utvalget, noe som vanskeliggjorde vår presentasjon og gjorde at man fikk inntrykk av at Høyre og Arbeiderpartiet på forhånd ikke var interessert i utredningen av veialternativet til MOSS 2010.

Utredningen ble ikke sendt ut til offentlig høring. Vårt forslag var iflg. Sak 57/99 (jf. s.11) oversendt kommunestyretmedlemmer sammen med sakspapirene før sluttbehandling. Konsulentens presentasjon av kostnader samlet og byarkitektens nedlatende oppsummering av løsningens konsekvenser gjorde løsningen lite aktuell for andre enn de spesielt interesserte. Vi konkluderer at planen ikke har blitt behandlet som en likeverdig alternativ til kommunens løsning.

Oppsummering innebærer dette:

- Planen fikk en tidsramme (8 uker midt i sommerferien) som umuliggjorde en optimalisering av løsningen i forhold til kostnader/ytelse som motalternativet fikk. Til tross for dette ble vår løsning mye mer kosteffektiv der kostnader ses i forhold til antall biler som fjernes fra byens gatenett.
- Feil i kommunens beregningsmodell innebærer at begge løsninger er dårlig kvalitetssikret.
- Kommunen valgte å sammenligne kostnadsforskjeller mellom samtlige trinn i vår løsning mot eget forslag som ikke en gang forsøker å løse de største problemene i Moss. En sammenligning av våre anbefalte løsninger mot kommunens havneveie samt 4 felt vei fra Blinken til Flemminghjørnet ville gitt et mer rettferdig sammenligningsgrunnlag.
- Planen ble aldri lagt fram til behandling til andre enn teknisk utvalg

Moss 2010 løsning på riksveien gir en vesentlig bedre løsning for byen totalt.

L) HAVNA (JF. DELUTREDNINGER UTARBEIDET AV FUGLUM A.S 28.01.99 OG BJØRNLAND 27.01.99)

- Delutredningene bærer preg av at forfatterne ikke har fått et klart mandat og at de er usikre på ansvarsfordeling seg i mellom. De har derfor utredet noen av de samme spørsmålene. Dette forhold avslører at vurderingene baseres på forskjellige faktagrunnlag. Som eksempel sammenlignes tabell 4.2 (jf. Fuglum) som viser transportmengde over Moss Havn for 1995/1996/1997 med tabell fra Bjørnland (jf. side 2) som viser tilsvarende for 1987/1992/1997. Fuglums oppsett viser en nedgang mellom 1995 og 1997, mens Bjørnland fremhever vekst i hele perioden. Denne veksten er en viktig del av grunnlaget for hans prognose om en fordobling av havnetrafikken fram til 2011. Slike klare motsigelser mellom rapportene svekker vår tillit til de øvrige konklusjoner som vi ikke har mulighet til å kontrollere.
- En stor del av Fuglums rapport er avsatt til spekulasjoner om den fremtidige havnestruktur i Oslofjorden. Disse spekulasjoner kan nå erstattes med Østmo-utvalgets konklusjoner (02.06.99) som gir Moss havn en ytterst beskjeden rolle i regionens havnestruktur. Det foreslås (jf. sammendrag av rapportens pkt 2.4.1) "organisering i tre interkommunale havner. En aktuell modell vil være:
 - Oslo og Drammen (og eventuelt Moss)
 - Grenland og Larvik
 - Østfoldhavnene; Borg, Halden og (eventuelt) Moss. "
 Vi konstaterer at Moss' rolle i Oslofjordens fremtidig havnestruktur er ganske usikker pga. dens plassering i sentrums nært område.
- Fuglums grove skisser (jf. bilag 1-5), som viser nødvendige trinn i utbygging av havna, gir et helt misvisende bilde av arealer som beslaglegges av havneveg og godsterminal. Det er derfor tvilsomt om disse skissene har noe verdi i praksis.

- iv. Innholdet og konklusjonene i Bjørnlands rapport får kraftig kritikk fra Jernbanelinjen region Øst i et vedlegg til rapporten.
- v. Ingen av rapportene har vurdert hvorvidt havna betjener lokale behov eller om den kan betjene nødvendig gjeld for å dekke utbyggingskostnadene som nå er beregnet til kr. 420 millioner. Konsekvenser for friluftsliv forbundet med flytting av Danskefergen og utvidelse av containerhavna er ikke vurdert.

Vi konkluderer at det er behov for en ny utredning som forholder seg til de faktiske forholdene ved havna. Vi blir sittende igjen uten fullt ut til noen av utredningene

Teknisk utvalg innså at delrapportene om havna måtte suppleres og bestille en ny utredning fra NIBR (Norsk Institutt for by- og regionforskning).

NIBRs konsekvensutredning innledes med en innrømmelse om at de vurderer kun konsekvenser av nedleggelse av containerhavna. *"Vi har ikke hatt til oppgave å vurdere alternativ bruk av arealet.....Det er altså den ene siden av vektskala som vi fokusere på."* (jf. side 4). Vi stiller oss tvilende til verdien av en slik begrenset oppgaver. Det finnes samtidig et annet viktig forhold som de heller ikke har vurdert, men denne mangelen innrømmes ikke høyt. Det viktige spørsmålet om hvorvidt Moss havn kan betjene nødvendig gjeld for å få til den forutsette utbygging i størrelsesorden kr. 420 millioner er ikke vurdert.

Rapportens konklusjoner er i stor grad bygget på følgende 2 hypoteser.

1. Opphør av containerhavntrafikk over offentlig kai vil medføre en sterk redusert eller helt opphørt godstrafikk over tid (dvs. bortfall også av stykk gods og bulk). Det hevdes at dette vil også svekke bruken av private kaiene. Resten av utredningen baseres på dette som om det er et uomtvistelig faktum.

2. Omdisponering av arealer betyr nedleggelse av bl.a Rockwool med 143 arbeidsplasser.

Det er det siste resonnetet som vi vil fokusere på.

I sammendraget for denne utredningens side 5 nest siste avsnitt 3. setning står det "Den andre bedriften er Rockwool som har ca 110 ansatte. Denne bedriften blir ikke direkte arealmessig berørt, men virksomheten vil ventelig få et økt press mot seg, samtidig som bulklaster inn til bedriften fordyres ved en havneflytting. Dermed henger tilværelsen i Moss i en tynn tråd". Når man så multipliserer 110 arbeidsplasser med 1,3 (indirekte arbeidsplasser) blir dette 143, dvs nesten 50% av det mulige fratallet av 300 arbeidsplasser som rapporten konkluderer med.

Omdisponering av dagens containerareal, etter Moss 2010's forslag, innebærer heller ikke at det ikke er plass til den bulklaster som Rockwool trenger innenfor dagens totale havneareal. At Rockwool i fremtiden vil møte et økt press uansett havnespørsmålet er antagelig korrekt, men flytting av bulklaster innefor dagens havneområde vil ikke påvirke dette.

Det er vår oppfatning at det er kommunen selv som har skapt eventuelle problemer for Rockwool ved å omregulere deres nåværende bulk kai ved Sundbrygge til boligformål. Til tross for dette har Rockwool søkt om en fordobling av dagens

produksjon. Dette tyder på at argumentene for Rockwools snarlig avgang i rapporten er mild sakt overdrevet.

Rapporten konkluderer at nedleggelse av containerhavna vil forårsake 25 millioner i ekstra fraktkostnader pr. år og/eller tap av 300 arbeidsplasser. Vi bruker og/eller fordi utredningen er uklar om hvorvidt merkostnadene på kr. 25 millioner pr. år vil fortsatt gjelde dersom firmaene, som sies å være avhengige av den kommunale containerhavna, nedlegges.

M) BYUTVIKLING

Evaluering av interessen for privat finansiering av byutviklingsforslag er ikke utarbeidet.

Kommunen har ikke kommentert dette punkt.

N) ANLEGGSPERIODEN

Planen omfatter tiltak som vil ha store negative konsekvenser for Moss i en langvarig anleggsperiode. Disse forholdene går delvis fram av reguleringsplanen (jf. tegn nr. 1B) og reguleringsbestemmelsene. Vi viser til at minst 22 da av byens sentrale områder er regulert i tidsrekkefølge til 1). rigg/anlegg og 2). de endelige formålene). De kompliserte rekkefølgebestemmelsene som går fram av § 1.3 § 3 og §4) vil også nødvendigvis innebære store påkjenninger for byen. Dette medfører også ekstrakostnader som ikke er redegjort for. Problemet forsterkes av at det kun er avsatt midler til ekspropriasjon for 29 av bygningene som vil bli direkte berørt og 12 som vil bli indirekte berørt. 67 eiendommer vil måtte rives for å gjennomføre planen. Vi konkluderer at vi vet for lite om problemene som vil komme i anleggsperioden. Vi kan derfor ikke vurdere om de er uoverstigelige eller kan løses ved bruk av avbøtende tiltak. Kostnader som disse tiltakene medfører er ikke vurdert.

Kommunen kommenterer: "Anleggsperioden for så omfattende tiltak vil åpenbart være svært merkbar. Gjennomføringen og midlertidige avbøtende tiltak vil i seg selv kreve stor planleggingsinnsats som henger nøye sammen med detaljprosjekteringen, og kan vanskelig avklares på dette stadiet."

Det tas tydeligvis for gitt at planen skal vedtas uten unødig diskusjon om gjennomførbarheten. Det er derfor uinteressant for kommunen å fordype seg i alle problemene som planen vil føre med seg før tiden er moden. I samme ånd anbefales jernbaneverkets ønsker om en fordobling av rigg og anleggs området fra 22 da til 42 da innarbeidet i planen uten ytterligere begrunnelse.

Vi forutsetter at en politisk behandling av en reguleringsplan skal nettopp kartlegge eventuelle uheldige konsekvenser av planen slik at alternativer kan vurderes og skader minimaliseres før planen vedtas. Dette er tydeligvis en tanke som ligger fjernt for byens ansvarlig planmyndighet.

Kap 5. Den kommunale behandling av reguleringsplanen etter 2. gangsbehandling i Teknisk utvalg

1. Medvirkning

Verken våre krav eller kravene i 52 av de 55 uttalelsene til planen fikk påvirke saksbehandlingen eller innhold i planen. Dette vitner ikke om at pbl 27-1's bestemmelser om medvirkning er fulgt.

2. Mindre vesentlige endringer?

Det er likevel foretatt store endringer i planen uten at de berørte har fått anledning til å uttale seg før den endelige behandlingen i bystyret.

Vi ramser opp følgende viktige endringer:

- Området for rigg- og anlegg i byggetiden (anslagsvis minst 15 år) fordobles fra 22 til 42 dekar. Anleggsvirksomhet i disse sentrale områdene vil sannsynligvis prege hele Moss sentrum i lang tid framover.
- Byutviklingsområdene reduseres med 17,4 da. til fordel for havneområdets landareal som økes med 11,1 da. Havnas sjøareal økes med 6,3 da. De gjenstående arealer (hovedsakelig spesialområder med verneverdige bygninger) blir dermed ytterligere utsatt for påkjenninger fra havna.
- Områdene BF1-4 reguleres til spesialområder med sterke begrensninger i eiernes bruksrettigheter.
- Det innføres nye støykrav som - hvis fulgt – er fordelaktig for omgivelsene. Kravene er imidlertid innført uten varsel ovenfor tiltakshaverne og berørte næringer og uten støtte i en relevant støyutredning. Det er derfor stor mulighet for at de ikke vil kunne gjennomføres i praksis.
- Strandgata som er en kommunal vei med 7 meters bredde blir gjort om til riksvei og tilføres all fergetrafikken.

Vi mener at det er helt uakseptabelt å behandle disse endringer som om de var en mindre vesentlig endring uten at planen sendes ut til nytt offentlig ettersyn.

Uansett skal "eierne/festerne av eiendommer som berøres av vedtaket gis høve til å uttale seg" også for mindre vesentlig endringer i reguleringsplan. (jf. pbls §28-1)

3. Mangler og feil i saksvurdering til bystyre.

Vurderingene i bystyresak (57/99) inneholder også misvisende og til dels feil opplysninger. Viktige og komplekse saksforhold blir nesten ugjenkjennelig ved bruk av tildels grove forenklinger. Vi mener derfor fortsatt at verken politikere eller de berørte har fått tilstrekkelig grunnlag til å vurdere planens konkrete innhold.

4. Varsel

Over 600 husstander i Moss er varslet om det endelige vedtaket. De berørte parter var også kjent ved oppstart av reguleringsarbeidet. Vi stiller spørsmål om hvorfor disse ikke hadde rett til varslings ved oppstart av reguleringsplanen?

Kap. 6 Konklusjon

Vi viser vhtil en oppsummering av våre synspunkter i brevets innledning.

Både Miljøverndepartementet, kommunen og Jernbaneverket har presisert ved flere anledninger at det er kun en klage til fylkesmannen etter et endelig vedtak i kommunestyre som gir myndighetene mulighet til å gripe inn i saksbehandlingen i denne saken. Vi mener at denne klagen (inkludert vedlegg) dokumenterer at det er begått store og skjebnesvangre feil under saksbehandlingen. Det finnes ikke holdepunkter for å hevde at disse feilene ikke har innvirket på det endelige vedtaket. Vi konkluderer at saken må sendes tilbake til kommunen med krav om at det foretas en ny behandling. Denne må i det minste sikrer befolkningen tilstrekkelige kunnskaper om planens og aktuelle alternativets konsekvenser samt reelle muligheter for medvirkning.

Med vennlig hilsen

sivilarkitekt Jonathan Parker
saksbehandler

Harald Lund
Leder Moss 2010

vedlegg:

- A "betenkning til de ansvarlig myndighetene" utarbeidet av Arkitektteam a.s datert 16.04.99
- B "supplerende brev til miljøverndepartementet" datert 21.05.99 utarbeidet av Arkitektteam a.s
- C Jernbaneverkets svar til krav om KU datert 28.07.99 og 08.09.99" Svar til Jernbaneverket" datert 21.05.99 utarbeidet av Arkitektteam a.s
- D Brosjyre utarbeidet av Moss 2010.

Kopi til:

Fylkesmannen i Østfold
Samferdseldepartementet
Miljøverndepartementet