





## Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på 2-årig masterstudie i naturforvaltning, ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Arbeidet med oppgaven har vært en spennende, lærerik og til tider svært krevende prosess.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min hovedveileder, Eirin Hongslo (NMBU/ILP), for konstruktiv og oppmuntrende tilbakemeldinger, og svært god oppfølging. Videre vil jeg takke min biveileder Aase-Kristine Aase Lundberg (NMBU/ILP). Takk, begge to, for inspirasjon, gode råd og faglig støtte!

Jeg vil også takke venner og familie!

En spesiell takk til min gode mor for omsorg, pleie, og trøst i tunge stunder.

Jeg også takke Jostein Tostrup for mange og lange, men gode dager på lesesal.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ås, 14.mai 2014

Signe Stoll

## Sammendrag

I naturmangfoldloven av 2009 er det introdusert et helt nytt virkemiddel for vern av viktige naturtyper også utenfor de klassiske verneområdene. Ordningen innebærer at noen naturtyper får status som viktigere enn andre, og det skal tas særskilt hensyn til disse ved utøving av offentlig myndighet. Per i dag er det fem naturtyper som er vedtatt utvalgte: hule eiker, kalklindeskog, kalksjø, slåttemark og slåtteeng. Ordningen innebærer ikke vern i tradisjonell forstand, men forutsettes forvaltet gjennom bruk av eksisterende virkemidler. Kommunen er et av de mest sentrale myndighetsorganene ved forvaltningen av de utvalgte naturtypene, og plan- og bygningsloven det viktigste verktøyet for forvaltningen. De utvalgte naturtypene skal dermed inkluderes i kommunens planlegging og plan- og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Den kommunale arealforvaltningen er en omfattende oppgave, der både lokale og nasjonale mål og hensyn skal komme til uttrykk. Den kommunale forvaltningen av utvalgte naturtyper vil være spesielt krevende der det oppstår en avveining av interesser, og det er ikke nødvendigvis slik at kommunen anser det mest hensiktsmessig å ta hensyn til naturtypen. Der forholdet til naturtypen ikke på forhånd er avklart i plan, er det påkrevd konsekvenser ved inngrep i naturtypen skal utredes. Videre er kommunen pålagt å ta særskilt hensyn til naturtypen, og utredningen skal ligge til grunn for vedtaket. I Frogn kommune oppsto det en konfliktsak da det viste seg at en byggesøknad – som i utgangspunktet var i henhold til reguleringsplan for området – ville medføre inngrep i den utvalgte naturtypen «hul eik». Jeg har brukt denne saken som utgangspunkt for en case-studie, der jeg har studert hvordan kommunen oppfatter bestemmelsene om utvalgte naturtyper der de gjør seg gjeldende i behandling av et tiltak etter plan- og bygningsloven. I case-studien har jeg hatt en kvalitativ tilnærming, og data for studien er i form av semi-strukturerte og dokumentstudier. Jeg har intervjuet informanter fra politisk utvalg og administrasjonen i Frogn kommune og representant fra fylkesmannen - alle var involvert i saken. Dokumentstudiet er basert på flere type dokumenter, hovedsakelig case spesifikke.

Resultatene viser at ordningen om utvalgte naturtyper til dels oppleves som vanskelig å forholde seg til ved behandling av et tiltak etter plan- og bygningsloven. Ordningen innebærer en spesifikk naturfaglig kunnskap, og tilnærmingen til denne kunnskapen er varierende. Ordningen kan oppfattes best forvaltet ved en rasjonell tilnærming til plan- og byggesaksbehandling. Den hule eika i casestudien ble imidlertid bevart gjennom medvirkning og deltakelse av berørte interesser, og ved kontroll av overordnet myndighet.

## Abstract

The Nature Diversity Act of 2009 introduced a new tool to protect key habitat types outside conservation areas. Under this scheme, some nature types are pointed out as being more important than others, and under the execution of public authority, these habitat types shall be given special consideration. At present day, there are five habitat types that have been appointed for selection: hollow oaks, hayfields, hay meadows and lime lakes. The scheme does not involve protection in traditional sense, but involves management through the use of existing tools. The municipality is one of the most important regulatory bodies in the management of the selected habitat types, and the Planning and Building Act the main tool for management. Therefore, the selected habitat types are to be included in the municipalities planning and development regulations as through the Planning and Building Act. Planning and development in the commune is a complex task, where both local and national goals and considerations should be expressed. The municipal management of the selected habitat types will be particularly challenging in areas where several interest are represented, and it is not certain that the municipality will find protection of the nature type as the most appropriate cause of action. When the consideration of a habitat type is not clarified through planning, consequences of the development act should be clarified before approval. Furthermore, the municipality is required to take special consideration of the nature type, and the clarification of consequences should form the base for further decision. In the municipality of Frogn, a conflict arose when a building intervention – initially according to the regulation plan for the area – was shown to come in conflict with a hollow oak. I have used this conflict as base for a case study, where I have investigated how the municipality perceived the scheme when introduced through their treatment of a building initiative through the Planning and Building Act. I have used qualitative methods, and data was provided through the conduction of semi structured interviews and document studies. I have intertied informants from political committees and the administration in Frogn, and a representative from the County – all informants were involved in the case. The document study is based on several types of documents, mainly case specific. The results show that the scheme of selected habitat types can be difficult to relate to when treating a building initiative through the Planning and Buildning Act. The scheme involves specific knowledge of natural science, and the approach to this knowledge is varying. The scheme might be perceives as best managed through a rational approach to planning. However, the hollow oak in the case study, was in the end protected though the involvement and participation of interests, and by control of the authority.



## Innhold

1.0 Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn for oppgaven .....	3
1.2 Problemstilling.....	5
1.3 Oppgavens oppbygging .....	5
2.0 Rammer for forvaltning av utvalgte naturtyper i kommunen.....	6
2.1 Naturmangfoldloven og utvalgte naturtyper .....	6
2.1.1 Faglig begrunnelse for utvalgte naturtyper ved «hule eiker».....	8
2.2 Kommunen som areal- og naturforvalter.....	10
2.3 Koblingen mellom Naturmangfoldloven og Plan- og bygningsloven .....	12
3.0 Teori.....	14
3.1 Rasjonell instrumentell- og kommunikativ planlegging .....	14
3.2 Flernivåstyring .....	18
3.3 Politikk og administrasjon i kommunen .....	20
4.0 Metode .....	22
4.1 Valg av metode.....	22
4.2 Case-studie .....	22
4.2.1 Valg av case .....	23
4.3 Data .....	23
4.3.1 Dokumentanalyse.....	23
4.3.1 Intervju .....	24
5.0 Resultat.....	27
5.1 Sakens utgangspunkt.....	27
5.2 Behandling i administrasjonen .....	27
5.3 Politisk behandling .....	28
5.4 Medvirkning og berørte interessers vurdering .....	31
5.5 Behandling av overordnet myndighet.....	32
5.6 Den endelige løsningen .....	34
5.7 Ekesvingen 18 som læringsprosess .....	36
5.8 Veien videre.....	38
5.9 Utvalgte naturtyper videre i areal- og planleggingsaker .....	40
6.0 Diskusjon .....	44
6.1 Fagkunnskap og politikk .....	44
6.2 Medvirkning og deltagelse .....	46

6.3 Flernivåstyring .....	48
6.4 Læringsprosessen .....	49
7.0 Konklusjon .....	50
7.1 Drøftelse av metode .....	50
Referanser .....	52
Vedlegg 1: Intervjuguide .....	55
Vedlegg 2: Liste over informanter .....	58



## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn for oppgaven

Tapet av biologisk mangfold er et «hett» tema både på internasjonalt og nasjonalt nivå, og i global så vel som lokal sammenheng (Berntsen et al. 2010). Norge har gjennom flere internasjonale avtaler og konvensjoner forpliktet seg til å stanse tapet av natur- og biologisk mangfold, noe som har forplantet seg i nasjonale målsettinger og i norsk lovgivning (Backer 2009). Det har vært et overordnet mål at Norge skal ha minst like gode virkemidler for bruk og vern av naturmangfoldet som ellers i Europa, og dette blant annet har vært utslagsgivende for innføringen av det nye virkemiddelet- og nye reglene om utvalgte naturtyper (Backer 2009).

Vern av naturområder, eller områdevern, har tradisjonelt blitt forvaltet av staten. Men i den nye ordningen om utvalgte naturtyper som ble innført med Naturmangfoldloven av 2009, er det i all hovedsak kommunene som er ansvarlig forvaltningsmyndighet og forvaltningen er i større grad lokalt forankret. Det var først i 2011 at ordningen fikk sin faktiske virkning da forskrift om utvalgte naturtyper trådte i kraft, og med den presisering av hvilke naturtyper som er utvalgte. Per i dag er det fem naturtyper som er vedtatt utvalgte: hule eiker, kalklindeskog, kalksjø, slåttemark og slåtteeng. Selv om ordningen med utvalgte naturtyper legger opp til et mindre rigid vern enn det tradisjonelle områdevernet, forutsettes det allikevel at reglene faktisk vil bidra til å bevare naturtyper av spesiell biologisk verdi (NOU 2004: 28 2004). I bestemmelsen i Naturmangfoldlovens §53 om utvalgte naturtyper heter det at ordningen er ment å fremme målet i §4, som lyder: «målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype». For å nå dette målet er naturlignok også virkemidlene innrettet for å i størst mulig grad gi økt vern om disse naturtypene, og det vil grunnleggende være et spørsmål om bruk eller vern.

Enkelte forekomster av utvalgte naturtyper vil mer eller mindre verne seg selv da de er lokalisert i allerede vernede naturområder, ligger avsides til i urørte naturområder, eller finnes på områder hvor de av andre grunner ikke vil komme i konflikt med andre arealbruksinteresser. På andre områder vil det imidlertid være flere interesser som gjør seg gjeldende og forekomst av en utvalgt naturtype vil være mer utsatt. I kommuner hvor utbyggingspresser er stort, det være seg i form av boligutbygging, infrastruktur, næring, eller annet, vil kampen om arealene være stor og utvalgte naturtyper vil bli satt i en ytterligere sårbar situasjon. Den kommunale planleggingen og rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven er viktige virkemidler ved forvaltning av de utvalgte naturtypene. Ordningen

innebærer nye, statlig fastlagte krav til kommunens areal- og planleggingssaker, og en styring av kommunens skjønn. Det er staten som har utformet ordningen om utvalgte naturtyper, og med den satt det som mål «å ivareta mangfoldet av naturtyper innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype», jf. forskrift om utvalgte naturtyper §1. Ved at det i hovedsak er kommunen som er satt som ansvarlig myndighet for forvaltningen av de utvalgte naturtypene, er staten helt avhengige av vilje og innsatts fra kommunene får å realisere dette målet (Baldersheim & Rose 2005). Det er således viktig å se på forholdet mellom stat og kommune, og mellom nasjonale og lokale interesser. Videre er det avgjørende for forvaltningen av utvalgte naturtyper hvordan kommunen faktisk behandler sine areal- og planleggingssaker. Derfor ønsker jeg å se på hvordan ordningen om utvalgte naturtyper plasserer seg og gjør seg gjeldende i den kommunale virkeligheten.

Jeg har valgt å belyse temaet for oppgaven ved å bruke en case fra Frogn kommune, en kommune hvor nettopp dette presset på arealene er stort, og det oppstod en konflikt mellom vern av hul eik og utbygging av bolig.

Naturmangfoldloven og bestemmelsene om utvalgte naturtyper er relativt nye, og av den grunn alene er det begrenset hvor mye arbeid som er gjort på området, spesielt i form av dens virkninger, da den i stor grad fortsatt er i en etableringsfase i kommunen (Bugge 2011). Med selve utvelgelsen av naturtypene i 2011 fikk kommunen noe faktisk å forholde seg til, og det vil nå være spennende å se om, og i hvilken grad, det er et sprik mellom hvordan ordningen er *ment* å fungere og hvordan ordningen *faktisk* fungerer. For å gjøre dette vil det være viktig å se på hvordan tanken bak og målene med utvalgte naturtyper lar seg forene med politikk, tankesett, praksis og i kommunen.

Selv om det er nødvendig å redegjøre for de juridiske aspektene ved ordningen om utvalgte naturtyper, har jeg i min oppgave valgt å konsentrere meg om, og legge større vekt på naturmiljøet og handlingsrommet ordningen opererer i, og hvordan dette har betydning for forvaltningen av de utvalgte naturtypene.

## 1.2 Problemstilling

Oppgavens hovedproblemstilling er:

Hvordan gjør ulike rasjonaliteter seg gjeldende i kommunens møte med utvalgte naturtyper i en plan- og byggesaksbehandling?

Videre har jeg stil følgende underspørsmål for å presisere hovedproblemstillingen:

På hvilken måte representerer ordningen om utvalgte naturtyper en annen rasjonalitet enn plan- og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven?

Hvordan forenes disse rasjonalitetene?

## 1.3 Oppgavens oppbygging

I det kommende kapitlet vil jeg gjøre rede for rammene for den kommunale forvaltningen av utvalgte naturtyper, og for bakgrunn for utvelgelsen av naturtypen «hul eik». Dette vil gi en bedre forståelse av hvordan og hvorfor ordningen om utvalgte naturtyper gjør seg gjeldende i kommunen, og hvordan den kobles opp mot kommunens behandling av plan- og byggesaker etter plan- og bygningsloven. I kapittel 3 vil jeg gjøre rede for teori, og i kapittel 4 presenterer jeg metode. Kapittel 5 er en presentasjon av resultatene i case-studien. Videre følger i kapittel 6 en diskusjon, før jeg i kapittel 7 gir en konklusjon og drøftelse av metode.

## 2.0 Rammer for forvaltning av utvalgte naturtyper i kommunen

### 2.1 Naturmangfoldloven og utvalgte naturtyper

Befolkningsvekst, høy levestandard, næringsutvikling og medfølgende press på arealer og inngrep i naturområder er i dag den største trusselen for naturmangfoldet (Bugge 2011; Winge 2013). Med denne samfunnsutvikling er det ikke mulig å unngå inngrep i naturen, men det er mulig å styre hvor og hvordan disse inngrepene skal skje. Noen områder er viktigere for naturmangfoldet enn andre, og mange arter er avhengige av spesielle naturtyper. Gjennom veloverveide planleggingsprosesser kan kommunen sørge for at de viktigste naturområdene og naturtypene, som er hjem for en rekke truede og spesialiserte arter, ikke går tapt (Stokke 2012). Det er svært viktig med kunnskap om hvilke områder som er viktige, og her kommer forskrift om utvalgte naturtyper inn. Naturvernloven fra 1970 tok sikte på vern i klassisk forstand gjennom verneområder, men tok ikke i tilstrekkelig grad sikte på å bevare de mer «hverdagslige» områdene med naturtyper spesielt viktige for det biologiske mangfoldet (Miljøverndepartementet 2004). I tillegg til å videreføre bestemmelsene om verneområder fra Naturvernloven av 1970 foreslo derfor Biomangfoldlovutvalget, som ble oppnevnt for å utrede et nytt lovgrunnlag, å innføre regler om utvelgning av spesielt verdifulle naturtyper (Miljøverndepartementet 2004). Bestemmelsene om utvalgte naturtyper ble introdusert med Naturmangfoldloven av 2009 og er å finne i lovens kapt. VI, §§ 52 – 56. Med dette ble et helt nytt virkemiddel for bedre vern av viktige naturområder, også utenfor de klassiske verneområdene, innført. I motsetning til områdevern som blir forberedt, vedtatt og i større grad forvaltet av sentralforvaltningen, er bestemmelsene om utvalgte naturtyper et virkemiddel som legger opp til lokal forvaltning og forankring (Backer 2009). Regimet legger opp til at det skal tas «særskilt hensyn» til forekomster av utvalgte naturtyper når det offentlige utøver myndighet, blant annet ved kommunale vedtak. Dette innebærer at kommunen skal ta «særskilt hensyn» i sin planbehandling. I forarbeidene til naturmangfoldloven ble det i utgangspunktet lagt opp til et noe strengere vern av de utvalgte naturtypene, og i NOU 2004: 28 heter det at «Ved utøving av offentlig myndighet skal det ikke gis tillatelse eller tilskudd til nye inngrep eller vesentlige bruksendringer som kan forringe en utvalgt naturtypes utbredelse eller økologisk tilstand. Et tiltak som nevnt i annet ledd kan likevel tillates eller få tilskudd hvis viktige samfunnshensyn tilsier det, eller hvis det finnes eller kan etableres et alternativt bevaringsområde av tilsvarende kvalitet.» Ved høring av forslag til den nye naturmangfoldloven var det flere instanser som ga uttrykk for at de oppfattet denne bestemmelsen som en ny type vern, med bindende pålegg om skjønnsutøving

(Ot.prp. nr. 52 2008-2009). Bestemmelsen ble derfor omformulert, på forslag fra departementene, til å lyde «ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom skal det tas særskilt hensyn til forekomster av en utvalgt naturtype slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand unngås»

Selve utvelgelsen av de spesifikke naturtypene er en oppgave tillagt nasjonale myndigheter. I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) blir det påpekt at det ved høring av naturmangfoldloven var flere instanser som i tilknytning til regimet med utvalgte naturtyper var opptatt av lokal deltagelse og kommunalt selvstyre. Departementet vurderte det imidlertid slik at fordi ordningen har karakter av å være en statlig retningslinje, så bør det være en oppgave reservert nasjonale myndigheter å – på faglig grunnlag - nærmere foreslå og fastsette hvilke naturtyper som skal være utvalgte. Selv om det faglige grunnlaget tilsier at regjeringen bør foreslå og fastsette en naturtype som utvalgt er det ikke dermed sagt at den blir det, da dette er en politisk beslutning der også andre samfunnshensyn vil bli tatt med i vurderingen (Ot.prp. nr. 52 2008-2009). Der det oppstår konflikt og uenighet om konsekvensene ved utvelgelse av en naturtype, vil det dermed kunne føre til at utvelgelsen utsettes eller ikke foreslås i det hele tatt.

Slik det heter i Naturmangfoldlovens §52, 2. ledd, skal det ved avgjørelsen av om en naturtype skal bli utvalgt legges særlig vekt på om:

- «a) naturtypen har en utvikling som strider mot målet i §4,
- b) naturtypen er viktig for en eller flere prioriterte arter,
- c) naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller
- d) det er internasjonale forpliktelser knyttet til naturtypen.»

Prosessen med å avklare hvilke naturtyper som skal foreslås til utvelgelse ledes, på oppdrag fra Miljøverndepartementet, av Direktoratet for Naturforvaltning. Denne prosessen skal være åpen, inkludere innspill fra berørte interesser og bygge på naturfaglig kunnskap (Ot.prp. nr. 52 2008-2009). Ved utarbeidelsen til forslag om forskrift for de første fem utvalgte naturtypene var det involvert flere berørte fagetater, interesseorganisasjoner og direktorater. Det ble samarbeidet om faggrunnlaget og på bakgrunn av denne prosessen valgte direktoratet for naturforvaltning ut noen naturtyper (Direktoratet for naturforvaltning 2010).

I tillegg til de kriteriene listet opp i §52, og også for å kunne vurdere om disse kriteriene ble innfridd, var det en viktig forutsetning for forslagene at det fantes tilstrekkelig kunnskap og stedfestet informasjon om de aktuelle naturtypene. Dette kunnskapsgrunnlaget ble basert på allerede utførte og pågående prosjekter for kartlegging og verdsetting av naturtyper og biologisk mangfold, hovedsakelig etter Direktoratet for naturforvaltnings håndbøker og håndbok i registrering av livsmiljø i skog utarbeidet av Skogforsk og Landbruks- og matdepartementet (Direktoratet for naturforvaltning 2011c). De naturtypene som i første omgang ble foreslått, var naturtyper der handlingsplan var utarbeidet eller under utarbeidelse (Direktoratet for naturforvaltning 2011c; Miljøverndepartementet 2011a)

Forslag til forskrift om de utvalgte naturtypene ble så sendt ut på høring, og alle departementer, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner, samt flere organisasjoner og instanser, fikk planen til uttalelse. Etter forskrift om utvalgte naturtyper har det også blitt utarbeidet en veileder til forskriften og også en handlingsplan for hver av naturtypene.

#### 2.1.1 Faglig begrunnelse for utvalgte naturtyper ved «hule eiker»

For å legitimere konsekvensene en hul eik vil kunne ha for kommunen er det viktig å gjøre rede for hvilke verdier denne naturtypen representerer, og hvorfor den er viktig å bevare. Jeg vil starte med å beskrive hva en hul eik ifølge forskriften om utvalgte naturtyper faktisk er, da dette ikke lar seg direkte utrede av selve ordlyden. Med hul eik hul eik menes «eiketrær som har en diameter på minst 63 cm, tilsvarende omkrets på 200 cm, samt eiketrær som er synlig hule og med en diameter på minst 30 cm, tilsvarende omkrets på minst 95 cm.» (Forskrift om utvalgte naturtyper 2011). En hul eik representerer flere verdier, både rent biologisk og økologisk, men også estetisk og emosjonelt. Bakgrunnen for å utpeke hul eik som utvalgt naturtype var imidlertid dens verdi for det biologiske mangfoldet, og ikke eika som sådan. Selv om også andre hule og grove edelløvtrær rommer mange av de samme verdiene som grov og hul eik, blir det anslått at eik er det treslaget som har flest arter knyttet til seg (Sverdrup-Thygeson et al. 2010). Dette i kombinasjon med at eik kun forekommer på begrensede områder i Norge, at gammel og hul eik i disse områdene i tillegg er sjeldne og på tilbakegang, og at flere arter tilknyttet eik derfor er utrydningstruet har gjort at hule eik har utpekt seg som gjenstand for økt beskyttelse og oppmerksomhet (Sverdrup-Thygeson et al. 2010). Selv om tilbakegangen av gamle, hule trær i noen mindre grad er studert, og det derfor er vanskelig å anslå omfanget i reduksjon av hul eik, blir dette, sammen med forringelse av miljøet i og rundt hule eiker, ansett å utgjøre den største trusselen for naturtypen (Sverdrup-Thygeson et al. 2010). Behovet for areal til ulike utbyggingsformål, effektivisering i jordbrukslandskapet og bruk av

eiketømmer som resurs blir ansett å være de viktigste faktorene for reduksjonen i forekomst av hule eiker samt mangelen på arvtagere (Sverdrup-Thygeson et al. 2010)

Selv om en eik oppfyller kravene listet opp i forskriften, og derfor betegnes som en «hul eik», vil det fortsatt kunne være stor variasjon på trær med tanke på dets verdi for biologisk mangfold. I naturmangfoldlovens §53 tredje ledd er det presisert at det «skal legges vekt på forekomstens betydning for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen ...» ved vurderingen av om naturtypens utbredelse og økologiske tilstand foringens. Det vil derfor være nødvendig med en verdivurdering av den enkelte eika. I forbindelse med mye av det kartleggingsarbeidet som er gjort av hul eik har kartlegging og verdsetting i stor grad blitt gjort med utgangspunkt i DN-håndbok 13. Her blir hver enkelt forekomst vurdert og verdsatt, og følger en verdigradering fra A til C. kriteriene for verdisetting er som følger:

Svært viktig (A): Gammelt tre med velutviklede hulrom, mye vedmuld, stor omkrets, høy alder, grov sprekkebark, kritisk truede (CR) eller sterkt truede (EN) arter, eller andre spesielt verdifulle karaktertrekk.

Viktig (B): Gammelt tre som indikerer lang kontinuitet med indikatorarter/samfunn. Treet er leveområde for sårbare arter (VU), eller det er sannsynlig med slike forekomster. Trær med flere arter i kategorien nær truet (NT).

Lokalt viktig (C): Trær uten lang kontinuitet og uten spesielle indikatorarter /samfunn, men som likevel antas å ha en viss verdi (Direktoratet for naturforvaltning 2011a).

Denne verdisettingen vil være et viktig bidrag og hjelpemiddel ved skjønnsutøving og ved vurderingen av om andre samfunnsinteresser veier tyngre enn bevaring av den enkelte eika.

Det ble i forslaget til forskrift om utvalgte naturtyper presisert at den daværende registreringen av hul eik var langt fra uttømmende og var gjort på ulike måter med varierende informasjon og således vanskelig å sammenstille. Miljøverndepartementet anså imidlertid kunnskapsgrunnlaget for å være tilstrekkelig (Miljøverndepartementet 2011a)

Ved høring av forskrift om utvalgte naturtyper var det flere skogbruksorganisasjoner som kom med innvendinger til forslaget om utvelgelse av hul eik. Flere mente at det ville kunne få negative konsekvenser for skogbruket og at konsekvensene ved forskriftsforslaget ikke var tilstrekkelig utredet. Forskriften ble endret til å i tillegg lyde «Unntatt er hule eiker i produktiv skog». Det var også flere høringsinstanser som påpekte at forskriften burde omfatte flere

treslag, fordi også andre gamle trær har mange av de samme verdiene som hule eiker (Direktoratet for naturforvaltning 2011b). Dette ble imidlertid ikke videre kommentert.

## 2.2 Kommunen som areal- og naturforvalter

Det er kommunen som er ansvarlig forvalter av størsteparten av Norges arealer. Det er på disse arealene naturverdiene finnes, og dette gjør kommunen til den viktigste forvalteren av natur (Winge 2013). Kommunen har gjennom plan- og bygningsloven ansvaret og verktøyene for å gjennomføre en helhetlig og langsiktig planlegging av deres arealer, og der er ikke uten grunn plan- og bygningsloven ofte blir omtalt som den viktigste miljøvernloven (Bugge 2011). Men det er en lang rekke interesser og hensyn som skal ivaretas i den kommunale arealplanleggingen, og disse interessene og hensynene vil ofte kunne være motstridende. Kommunen skal sørge for økonomisk vekst og legge til rette for næringsutbygging, de skal sørge for at innbyggerne har et sted å bo og sette av områder for boligutbygging, den skal sørge for at innbyggerne har tilgang på friluftsområder, og den skal også sørge for å i størst mulig grad ivareta det biologiske mangfoldet. Det vil være en umulig oppgave for kommunen å ivareta alle disse interessene, og flere til, til enhver tid. Kommunen er nødt til å avveie de mange samfunnshensynene og, basert på skjønn, søke å finne de beste løsningene (Falleth et al. 2003). Forvaltning og planlegging for utvalgte naturtyper dreier seg i hovedsak om fysisk planlegging som har utgangspunkt i planlegging av menneskeskapte ting, bruk av arealer og bruk av naturressurser (Amdam & Amdam 2000). Ansvaret for planlegging ligger til kommunestyret, og dette markerer tydelig den politiske betydningen av planlegging (Kleven 2011).

Selv om kommunen er gitt stor frihet ved arealforvaltning blir deres handlingsrom begrenset av lov og planlegging etter plan- og bygningsloven skal legge til rette for at nasjonale mål blir ivaretatt gjennom lokal planlegging (Fiskaa & Skjeggedal 2000). Det blir gitt føringer fra staten om ønsket utvikling i kommunene gjennom et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, hjemlet i plan- og bygningslovens kapittel 6, § 6-1. Dette dokumentet skal utarbeides hvert 4. år, og det nyeste er fra 2011. Her er utvalgte naturtyper uttrykkelig nevnt, og det står at regjeringen forventer at «Forekomster av utvalgte naturtyper (og prioriterte arters økologiske funksjonsområder) innarbeides i planlegging på land og i sjø.» (Miljøverndepartementet 2011b). De nasjonale forventningene til planlegging blir konkretisert gjennom statlige planretningslinjer, hjemlet i plan- og bygningslovens §6-2, og skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging. Regimet med utvalgte naturtyper og forventningene til det, som uttrykt i «Nasjonale forventninger til regional og



kommunal planlegging», kan sies å være svært lik en statlig planretningslinje, med den forskjell av at rettsvirkningen er forankret direkte i naturmangfoldloven snarere enn i et eget dokument.

I veilederen til forskrift om utvalgte naturtyper står det at kommunen primært skal avklare forholdet til forekomstene av utvalgte naturtyper i rettslig bindende plan (Direktoratet for naturforvaltning 2011c). Den kommunale planleggingen består av tre plantyper: kommunal planstrategi, kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel, og reguleringsplan. De rettslig bindende planene etter plan- og bygningsloven er kommuneplan og reguleringsplan, og det er altså disse som omtales i veilederen til forskrift om utvalgte naturtyper. Den kommunale planstrategien er et redskap for lokalpolitikere i deres arbeid med å klargjøre og drøfte hvilke utfordringer, oppgaver og strategiske valg kommunen står ovenfor, og den danner grunnlaget for det videre arbeidet med kommuneplanen (Bugge 2011). Det kan dermed være viktig at utvalgte naturtyper blir drøftet allerede i den kommunale planstrategien dersom forholdet til dem skal bli videre avklart i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Kommuneplanens arealdel er en langsiktig plan over kommunens arealer, og består av en kartfestet angivelse med utfyllende bestemmelser av hvordan arealene kan brukes eller ikke brukes (Bugge 2011). Arealplanen angir en overordnet styring av arealene, og er ofte for grovmasket til å ta stilling til ting på detaljnivå. Arealplanen kan derimot inneholde forventninger om at det tas stilling til og beslutninger om slike ting i mer detaljerte planer (Fiskaa & Skjeggedal 2000). Det vil derfor spesielt være reguleringsplaner som er aktuelle for utvalgte naturtyper, da de er mer detaljerte og gjelder mindre områder. Det kan i kommuneplanens arealdel angis områder der reguleringsplan er påkrevd, men skal også utarbeides «der hvor det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern ...», jf. § 12-1 andre ledd.

Reguleringsplanprosessen er grundigere enn den for kommuneplanen, og det stilles også krav om at reguleringsplanen skal utarbeides av fagkyndige.

Kommuneplanens arealdel gir en oversikt over hvordan kommunens arealer skal disponeres. Den fastsetter rammer og betingelser for hvile tiltak og arealbruk som kan settes i verks, og hvilke hensyn som skal ivaretas. Planen består av et plankart med medfølgende planbestemmelser og beskrivelse, og det skal her fremgå hvordan nasjonale mål og retningslinjer for arealbruk er ivaretatt. Kommuneplanens arealdel danner et grunnlag for kommunestyrets vedtak og er bindende for nye tiltak. Planen medfører ingen reel gjennomføring, da dette først og fremst blir gjort gjennom byggetillatelse eller «ikke»

byggetillatelse, og er derfor i stor grad lagt opp til å bli gjennomført av andre enn kommunen selv (Fiskaa & Skjeggedal 2000). Planen setter rammene for fremtidig utbygging i kommunen, og ved behandling av byggesaker skal det påses at tiltaket skjer i overenstemmelse med den vedtatte planen. Kommunens rolle som planlegger og byggesaksbehandler er tett koblet sammen, og det at byggesaksbehandling skal skje med utgangspunkt i vedtatte arealplaner, understreker viktigheten av en god planlegging og gode planleggingsprosesser (Winge 2013).

### 2.3 Koblingen mellom Naturmangfoldloven og Plan- og bygningsloven

Ordningen om utvalgte naturtyper bygger på bruk av allerede eksisterende virkemidler, med virkemidlene i plan- og bygningsloven som de mest sentrale, og kommunen som mest sentrale myndighetsorgan (Ot.prp. nr. 52 2008-2009).

Reglene om utvalgte naturtyper i naturmangfoldloven gir ingen selvstendig vedtakshjemmel, men får utslag når det skal fattes vedtak etter blant annet plan- og bygningsloven. Ordningen om utvalgte naturtyper representerer i stor grad et hensyn som skal samordnes i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven, og skal inngå i de avveininger av hensyn og interesser som gjøres i den. Kommunen har gjennom ordningen en plikt til å ta «særskilt hensyn» til forekomster av utvalgte naturtyper, og det pålagte hensynskravet vil fungere som en bindende retningslinje ved tolkning og skjønnsutøving etter plan- og bygningsloven – både i plan- og byggesaksbestemmelser (Ot.prp. nr. 52 2008-2009). Det er imidlertid lagt vekt på at hensynet og forholdet til utvalgte naturtyper primært skal avklares i rettslige bindende plan, og der dette er gjort anses det særskilte hensynskravet som oppfylt. Det kreves da at planvedtaket er gjort etter at forskriften om utvalgte naturtyper trådte i kraft, og at det uttrykkelig tatt stilling til forekomsten og hvordan den ivaretas eller eventuelt ofres for til fordel for andre samfunnshensyn (Direktoratet for naturforvaltning 2011c). I naturmangfoldloven §53, andre ledd, stilles det krav om krav om at «Før det treffes en beslutning om å gjøre inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype, må konsekvensene for den utvalgte naturtypen klarlegges», og det er et kriterium at en slik klarlegging av konsekvenser foreligger dersom planen skal sies å avklare arealbruken for en utvalgt naturtype. I Plan- og bygningsloven §4-2 er det satt krav om at alle «... kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkning for miljø og samfunn». I forskrift om konsekvensutredninger (2009), hjemlet i plan- og bygningsloven, er det blant annet stilt et

kriterium om at planer og tiltak som utgjør en trussel mot utvalgte naturtyper utøser krav om konsekvensutredning. Dersom konsekvensene av inngrep i en utvalgt naturtype er gjort rede for i denne utredning, anses det å være tilstrekkelig, og på denne måten samordnes ordningen om utvalgte naturtyper og plan- og bygningsloven (Direktoratet for naturforvaltning 2011c). Dersom planen eller tiltaket allikevel ikke krever konsekvensutredning, gjelder reglene i NML, §53 andre ledd fullt ut, og det skal da gjøres en enklere analyse der det kun er konsekvensene for naturtypen som skal klarlegges (NOU 2004: 28 2004). I byggteknisk forskrift (2010), hjemlet i plan- og bygningsloven, er dette kravet spesielt nevnt, og det heter at «der konsekvensene for den utvalgte naturtypen ikke er klarlagt etter reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven, skal tiltakshaver utarbeide konsekvensanalyse for tiltakets virkninger på naturtypen» I NML §53 er det videre gitt en bestemmelse som sier at «... Kongen kan gi forskrift om utføring og behandling av en slik konsekvensanalyse», men foreløpig er en slik forskrift ikke utarbeidet.

I tillegg til det nye kravet om klarlegging av konsekvenser ved inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype, er det med ordningen innført regler om særskilt kunngjøring. I henhold til forskrift om byggesak (2010) skal kommunen også skal varsle Miljøverndepartementet dersom det gis tillatelse til tiltak som berører forekomst av en eller flere utvalgte naturtyper.

## 3.0 Teori

### 3.1 Rasjonell instrumentell- og kommunikativ planlegging

Planlegging handler om fremtiden og om ønsker for fremtiden, og forutsetter en form for aktivitet der formuleringer av en ønsket fremtid blir koblet med hvordan man kan realisere denne fremtiden. Det er en rekke ulike syn på hva planlegging er eller bør være, og teorier om ulike planleggingsidealer vil bidra til å forstå og diskutere de problemstillingene og utfordringene som dukker opp i den bestemte planleggingssituasjonen (Aarsæther et al. 2012). Det planlegges hele tiden, over alt og av en rekke ulike aktører, og for å kunne si noe videre om planlegging er det viktig å sette det inn i en kontekst. Det er nettopp dette jeg ønsker å gjøre i min oppgave, og konteksten her vil være kommunal arealplanlegging – fysisk planlegging. Den kommunale planleggingen er en omfattende prosess som både skal gjenspeile nasjonale og lokale interesser, og også skal forsøke å samordne de ulike sektorinteressene (Fiskaa & Skjeggedal 2000). Forskrift om utvalgte naturtyper stiller nye krav til den allerede innfløkte kommunale arealplanleggingen. Jeg ønsker å se på hvilken rasjonalitet som ligger til grunn for dette planleggingsarbeidet i dag, og hvordan den statlig intenderte ordningen om utvalgte naturtyper plasserer seg slik type planlegging.

Aarsæther et al. (2012:50) beskriver den norske planleggingshistorien som «en reise fra en rent faglig planlegging til en planlegging ledet av folkevalgte organer», og sikter da til den lovpålagte kommuneplanleggingen som ble innført med bygningsloven av 1965. Den norske planleggingstradisjonen har vært sterkt preget av det rasjonelle planleggingsidealet, der et fokus på selve planleggingsproduktet og tro på faglig og vitenskapelig kunnskap som grunnlaget for politiske beslutninger har hatt stor gjennomslagskraft (Fiskaa & Skjeggedal 2000). Dette har imidlertid også skapt en motreaksjon med utvikling av planleggingsmodeller med større vekt på planleggings- og beslutningsprosessen, og med en anerkjennelse av «alles» kunnskap som likeverdig, der det kommunikative planleggingsidealet har vært et av de mest fremtredende (Fiskaa & Skjeggedal 2000). De ulike trendene i synet på hva planlegging er og bør være har også manifestert seg i den norske planlovgivningen. Samtidig som den har fått et sterkere fokus på medvirkning, deltagelse og åpenhet, stilles det også strengere krav til kunnskap og det faglige grunnlaget for beslutninger (Kleven 2011)

Det er ikke et klart skille mellom rasjonell og instrumentell planlegging, og i litteraturen brukes de to begrepene noe om hverandre. Til grunn for de to ligger det en kausal tenkning og forståelsesform – en naturvitenskaplig forståelse av forholdet mellom årsak og virkning

(Amdam 2011). Jeg vil bruke begrepene slik jeg har funnet dem i litteraturen, men gjør ikke selv noen videre skille på de to.

I den instrumentelle planleggingstradisjonen blir planlegging definert som en forberedelse av fremtidige handlinger og avgjørelser, der det forutsettes at man har satt klare mål, har full kontroll og kommando over virkemidler, og full kunnskap om situasjonen (Amdam 2011).

Utrednings- og avgjørelsesfasen blir sterkt vektlagt, men selve handlingen og gjennomføringen av planen blir overlatt til utenforstående iverksettere (Amdam 2011).

Banfield (1959) blir regnet som en klassiker innen den rasjonelle planleggingstradisjonen, og hans tolkning og forståelse av planlegging er klart forankret i natur- og realvitenskap (Aasetre & Gundersen 2011; Amdam & Veggeland 2011). Banfield (1959) definerer planlegging som en prosess der en aktør velger en handling - et sett av midler - for å oppnå et satt mål, og planlegging blir således svært mål-middel orientert. Han mener at god planlegging forutsetter at man velger midlene som i størst mulig grad er rettet mot å oppnå de spesifikke gitte målene, og at dette er en prosess av rasjonelle valg. Her er det objektiv vitenskap som er rådende, og troen på at den beste løsningen kan kalkuleres (Amdam 2005; Banfield 1959).

Banfield (1959) går videre med å beskrive prosessen for hvordan en plan rasjonelt lages: En rasjonell planlegging forutsetter at klare mål er satt, at alle mulige alternativer for handling er analysert og formulert, at konsekvensene av disse handlingsalternativene er klarlagt og vurdert, at man så velger det handlingsalternativet som best oppfyller målsettingene, at man så gjennomfører det beste handlingsalternativet, og til slutt at man sammenstiller erfaringer og resultat som kan brukes ved nye avgjørelsessituasjoner. Med utgangspunkt i et instrumentelt rasjonelt planleggingsideal, vil den produserte planen være godt faglig forankret. Det ligger videre en tro om at planens faglige legitimitet vil sørge for at planen får bred oppslutning, slik at gjennomføring av den møter minst mulig motstand og samtidig høyest mulig virkeliggjøring av mål (Amdam 2011). Planlegging vil således være et instrument for rasjonelle beslutninger – med høy effektivitet, gjennomføring og måloppnåelse (Kleven & Amdam 1998). Sett i lys av den rasjonelle planleggingsteorien, vil ordningen om utvalgte naturtyper fungere som et grunnlag som vil gjøre planleggerne i stand til å utføre mere rasjonelle handlinger, da den skal frembringe et kunnskapsgrunnlag som vil føre til at rasjonelle handlinger blir tatt.

Friedmann og Hudson (1974) har pekt på flere problemer som vil oppstå i den rasjonelle planleggingen. Det vil kunne være problemet knyttet til kunnskapen som ligger til grunn, om den er valid og objektiv, og om den har relevans og overførbarhet til fremtidige situasjoner.

De er også kritiske til hvor stor enighet det faktisk er om de mål, verdier og handlinger som er resultat av rasjonelle planleggingen, og i hvilken grad den åpner for å faktisk avveie andre alternativer da det, selv i et demokrati, vil være fare for at det kun er den høyeste stemmen som blir hørt, og at det ikke er rom for å reelt vurdere andre mål og handlingsmåter. Nettopp dette er en av de største kritikkene mot rasjonell planlegging, at den ikke har klare oppfatninger om- og ikke inkluderer deltakelse fra andre grupper, men kun er konsentrert om å finne det beste grunnlaget for et vedtak (Amdam & Veggeland 2011). Med dette blir planlegging en oppgave for noen få utvalgte eksperter og blir et redskap som fremmer denne elitens maktutøving (Amdam 2005). Friedmann (1978) retter kritikk mot den kunnskapen som ligger til grunn i en rasjonell og instrumentell planlegging, og hvorvidt denne kunnskapen faktisk er overlegen og bør gå foran andre former for kunnskap. Han påpeker at kunnskap ikke er uavhengig av aktør. Han mener at kunnskap i sosiale handlingsmiljøer må knyttes til sosial praksis, at all kunnskap er sosialt konstruert og at planlegging er en læringsprosess. Friedmann (1987) mener at koblingen mellom kunnskap og handling blir brutt under instrumentelt rasjonell planlegging, og at løsningen på dette problemet er sosial mobilisering, der sosial læring gjennom kommunikativ handling og dialog vil sørge for gjensidig læring mellom aktør og planleggere. Planlegging som sosial praksis må dermed utformes og baseres på dialog og kommunikasjon mellom alle berørte aktører i motsetning til i instrumentell rasjonalistisk planlegging der grunnlaget er basert på et fåtall av fageksperter. Der den rasjonelle planleggingen bygger på en instrumentell rasjonalitetstankegang, med stort vekt vitenskapelig kunnskap om sammenhengen mellom mål og middel, bygger den kommunikative planleggingen på en kommunikativ rasjonalitetstankegang med stor vekt på at det må ligge et konsensusbasert kunnskaps- og sannhetskriterium til grunn og en anerkjennelse av at hver planleggingssituasjon i prinsipp er unik (Fiskaa & Skjeggedal 2000).

Kommunikativ planlegging legger også større vekt på selve planleggingsprosessen og at denne prosessen er en viktig arena for læring, formidling og tilegning av kunnskap og at planleggingsprosessen dermed i seg selv er en viktig grunn for å drive planlegging (Amdam 2005). Det som kjennetegner den kommunikative planleggingen er en anerkjennelse av at all kunnskap er sosialt konstruert, at denne kunnskapen oppstår og formidles på en rekke ulike måter – også gjennom sosial interaksjon, at alle har ulike forventinger og interesser som alle er like viktige og riktige, at kunnskap i planlegging må bygge på- og ha eierskap hos - de det

planlegges for og at beslutninger derfor må være et resultat av en deltagende prosess med konsensusbygging (Healey 1997).

Fiskaa og Skjeggedal (2000) mener at konsensuskriteriet for sannhet i den kommunikative planleggingen egner seg dårlig for å vurdere den økologiske tilstanden og konsekvensene menneskelig aktivitet for naturmiljøet, og mener at planleggingen bør trekkes inn både naturvitenskaplige, teknologiske, samfunnsfaglige og humanistiske perspektiver. Spørsmålet om makt gjør seg også gjeldende i den kommunikative planleggingen, og den blir ofte beskyldt for å ha et naivt syn på maktforholdene i samfunnet (Fiskaa & Skjeggedal 2000). I den kommunikative planleggingen skal det vinnende argumentet være de beste argumentet, helt uavhengig av posisjonen til den som har fremmet det (Amdam 2005). Det teoretiske grunnlaget for kommuniaktiv planlegging er i stor grad forankret i Habermas sine arbeider og teori om kommunikativ rasjonalitet og den ideelle samtaleformen, som bygger på en forutsetning om maktlikevekt, grunngivningstvang og offentlighet (Amdam 2005; Flyvbjerg & Richardson 2002). Flyvbjerg (1998) mener at Habermas kun gir oss en utopisk fremstilling av den kommunikative rasjonaliteten, og at han ikke i tilstrekkelig grad viser en forståelse for hvordan makt gjør seg gjeldende og hvordan den ideelle samtale kan nåes under de reelle og skjeve maktforholdene i samfunnet.

Sager (1990) peker på at det vanskelig kan trekkes et klart skille mellom planlegging og politikk da formulering av mål avhenger av tilgjengelige virkemidler, og at disse virkemidlene ikke er objektive, men har preferanser knyttet til dem. Dermed vil den instrumentelle planleggingen sette det som nettopp kjennetegner en kommune til side, nemlig at kommunen er et politisk organ. Dersom det finnes kun en riktig løsning og handlingsmåte vil det ikke lenger være nødvendig med politiske avveininger (Offerdal 1992). Men også det kommunikative planleggingsidealet kan sies å stå i et motsetningsforhold til kommunen som politisk organ og representativt demokrati, da idealet om maktfrihet ikke nødvendigvis lar seg forene med den styrings- og forvaltningsstrukturen som finnes her (Kleven et al. 2011).

Den kommunale planleggingen handler i stor grad om politikk, da det kontinuerlig er interesser som må avveies og prioriteringer som skal gjøres. Den administrative delen av kommunen kan ses som mer mål-middel styrt da det er de som har ansvaret for at politikken blir iverksatt, men den helhetlige planleggingen styres i stor grad av politiske avgjørelser.

Formålet med å bruke teori om kommunikativ og instrumentell planlegging er å belyse hvilken rasjonalitet som ligger bak forskrift om utvalgte naturtyper og hvordan, og om, denne er forenelig med behandling og planlegging i kommunen.

### 3.2 Flernivåstyring

Styringssystemet i Norge består av flere nivåer: stat, fylkeskommune og kommune. Disse tre styringsnivåene fungerer i prinsippet som avskilte og uavhengige rettssubjekter, med de opererer allikevel ikke uavhengig av hverandre. Det demokratiske styringssystemet i Norge er et flernivådemokrati – et system der institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til flere geografiske nivåer – og det må således forstås i et flernivåperspektiv da det som skjer på et nivå vil ha konsekvenser for et annet (Helgøy & Aars 2008; Reitan et al. 2012). Dette gjelder ikke minst for arealplanlegging. Norges kommuner har stor myndighet i arealplanlegging, og er ansvarlig for planlegging på lokalt nivå. Dette er imidlertid en myndighet gitt dem av Staten under den forutsetning av at de også ivaretar nasjonale og regionale interesser, som blant annet bevaring av biologisk mangfold (Plathe 2012). Formålet med planlegging, slik det heter i plan- og bygningsloven, er å «bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». I lovens bestemmelser legges det dermed opp til en vertikal samordning mellom planleggingsmyndighet på de forskjellige forvaltningsnivåene (Winge 2013)

Ikke bare skal kommunen ivareta de mange interesser og verdier som representeres lokalt i kommunen, men det er også de som i stor grad er ansvarlig for å gjennomføre de mål og ivareta de interesser som staten har satt. Ser man forholdet mellom stat og kommune i et hierarkisk perspektiv er kommunen en del av et styringssystem hvor samhandlingen preges av over- og underordning. Her vil det være staten som bestemmer hvilke interesser som skal ivaretas og formulerer mål, mens kommunens primære oppgave er å realisere disse gitte målene (Helgøy & Serigstad 2004). Ser man forholdet mellom stat og kommune i et kommunikativt perspektiv vil derimot samhandlingen kjennetegnes av toveis kommunikasjon der alle parter er likeverdige. Også lokale interesser vil bli fremmet gjennom dialog, og kommunen vil fungere mer som et lokalpolitisk organ fremfor å være et rent forvaltningsorgan (Helgøy & Serigstad 2004).

Kommunene fungerer som egne rettssubjekter, og er ikke en del av den hierarkisk oppbygde statlige forvaltningen. Dermed vil ikke staten direkte kunne instruere kommunen, men de har flere virkemidler for styring av den: juridiske-, økonomiske- og pedagogiske styringsmidler (Sandvin 2012). Måten rammene for styring utformes vil potensielt utløse et spenningsforhold



mellom stat og kommune – mellom det lokale selvstyret og statens styringsbehov. (Baldersheim & Rose 2005). I denne oppgaven vil det først og fremst være de juridiske virkemidlene som er aktuelle, men også til dels de pedagogiske. Statens juridiske styringsmidler består hovedsakelig av lover og forskrifter, nettopp slik som naturmangfoldloven og dens bestemmelser om utvalgte naturtyper med medfølgende forskrift. De pedagogiske styringsmidlene er ikke like bindene, og kommer i form av veiledere, håndbøker og formidling av politiske signaler (Sandvin 2012). Det er for eksempel utarbeidet en veileder til forskrift om utvalgte naturtyper, samt handlingsplaner for de ulike utvalgte naturtypene.

Selv om prinsippet om kommunalt selvstyret i utgangspunktet gjelder, så er det i flere særlover åpnet- og gitt rettslig grunnlag for statlig kontroll, tilsyn og overprøving av den kommunale virksomheten, blant annet gjennom departementet og fylkesmannen som klageinstans (Helgøy & Serigstad 2004). Fylkesmannen er statens forlengede arm og i St.prp. nr. 66 (2002-2003:93) heter det at «statens tilsyn med kommunesektoren skal være helhetlig og forankres hos fylkesmannen. Fylkesmannen skal ha både en veileder- og en kontroll rolle». Selv om fylkesmannens rolle som dialogorgan og veileder for kommunene har blitt lagt større vekt, blir han i den kommunale miljøvernsektoren ofte oppfattet som kontrollør (Helgøy & Serigstad 2004)

Man kan tydelig se prinsippet om flernivåstyring i praksis ved den kommunale arealplanleggingen. Selv om kommuner er gitt stor frihet til å bestemme over sine arealer og stort sett vedtar sine arealplaner uten statlig godkjenning, er det i prinsippet staten som har det siste ordet (Bugge 2011). Dersom staten er sterkt uenig med den kommunale arealplanen kan de velge å fremme innsigelse, og den vil til slutt kunne ende hos departementet for endelig avgjørelse. Den statlige myndigheten kan riktignok kun fremme innsigelse til planer der det reises spørsmål som er «av nasjonal eller vesentlig regional betydning» eller «av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs virksomhet», men det er myndigheten selv som bestemmer betydningen av spørsmålet. Også mindre saker som er av prinsipiell karakter vil kunne reise spørsmål som er av slik karakter (Bugge 2011). Innsigelse blir spesielt ofte fremmet der spørsmål om miljøverdier- eller interesser gjør seg gjeldende, enten det er kommunen eller staten som er på «miljøsidene» (Bugge 2011).

### 3.3 Politikk og administrasjon i kommunen

En kommune er en politisk institusjon, styrt av folkevalgte representanter. Kommuneloven gir kommunene stor frihet til selv å bestemme *hvordan* de ønsker å organisere og administrere sin virksomhet, men når det gjelder *hva* som skal gjøres, er de bundet av de målsettingene som staten gir.

Kommuneloven av 1992 la i langt større grad enn tidligere vekt på å klargjøre grensene for funksjons- og ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon i kommunen. I forarbeidene til loven uttrykker utvalget følgende: «... De folkevalgte organer bestemmer gjennom sine vedtak *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen bør gis stor grad av frihet til å bestemme *hvordan* oppgavene skal løses ...» (NOU 1990:13). Det betyr at det er politikernes oppgave å definere overordnede mål og retningslinjer, og i større grad konsentrere seg om de overordnede linjene i kommunalpolitikken. Administrasjonens oppgaver er å forberede og utrede saker i forkant av politisk behandling, eller som det står i NOU 1990:13 s. 99: «... å levere premissene for de folkevalgte organers vedtak», og å iverksette disse vedtakene. Administrasjonens oppgave å gjøre faglige utredninger og veilede de folkevalgte i forhold til dette, sørge for at saker er utredet i henhold til lov, forskrift og annet regelverk og sørge for å samordne og legge til rette for politisk styring og utøvelse av politisk skjønn. En kan si at motsetningen i administrasjon og politikk ligger i det at administrasjonens handlinger basert på fagkunnskap er rasjonelle, mens politikernes handlinger og vedtak som et resultat av skjønnsutøvelse som oppfattes som mer irrasjonelle (Fjulsrud 2013). Kommunens stadig viktigere rolle som forvalter og iverksetter av offentlig politikk har ført til økt saksmengde og –kompleksitet, og dermed et økt behov for fagkunnskap og kunnskap om de rammene lov, forskrift og annet reglement setter (Christensen 2010). Dette ligger innenfor administrasjonens ansvars- og arbeidsområde, og kommunenes administrasjon har dermed opplevd en kraftig vekst (Christensen 2010). På bakgrunn av administrasjonens fagkyndighet vil politiske ønsker vurderes opp mot hva som er faglig ansvarlig (Reitan et al. 2012). Administrasjonen har ofte mer detaljert informasjon og kunnskap om en sak eller saksområde enn det som forutsettes at politikerne har (Jacobsen 2007). Kan hende vil denne mangelen på detaljert kunnskap hos politikerne gjøre det vanskelig å treffe riktige beslutninger på et overordnet nivå.

Som følge av arbeid- og ansvars fordelingen og ansvaret mellom politikk og administrasjon, vil de ha ulik rolle i den kommunale arealplanleggingen (Kleven & Amdam 1998)

For at politikerne skal kunne gjøre en veloverveid vurdering av en sak er det en forutsetning at saken er tilstrekkelig og grundig forberedt av administrasjonen da det er denne saksutredningen som vil ligge til grunn for hvordan politikerne utviser sitt skjønn. Administrasjonens forberedning av en sak bygger på fagkunnskap og ekspertise, og denne saksutredningen blir så bli videre brukt av politikerne som ramme for deres vurderingen, avveininger og prioriteringer.

Formålet med å redegjøre for kommunens politiske og administrative organisering er å se på hvordan utvalgte naturtyper blir oppfattet og behandlet i de to handlingsrommene, og hvilken betydning dette har for forvaltningen av utvalgte naturtyper. Ved å klarlegge skillet mellom politikk og administrasjon i kommunen, og *at* det er et skille, vil det gi en bedre forståelse for hvordan bestemmelsene om utvalgte naturtyper totalt sett behandles og vil ha konsekvenser for behandling i kommunen, og hvilken rolle samspillet mellom politikk og administrasjon spiller.

De ulike planleggingsteoriene greid ut om i forrige kapittel, vil også kunne overføres til skillet mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen har som nevnt rollen som iverksetter av politikken og vil gjøre rede for hvordan den kan gjennomføres. En instrumentell rasjonalitet vil derfor kunne gjøre seg gjeldende i kommunens administrative del, da det i stor grad er logikk ,og vitenskapelige og tekniske kriterium som ligger til grunn for denne analysen og iverksettingen (Offerdal 1992). I en instrumentell rasjonell planlegging er administrasjonen et nøytralt redskap for de folkevalgte (Amdam 2011). De folkevalgte setter mål og vedtar de endelige planene, mens administrasjonen utreder, foreslår alternativer og utarbeider plandokument og til slutt, på grunnlag av politiske vedtaket, setter planen til verks (Amdam 2011).

## 4.0 Metode

### 4.1 Valg av metode

### 4.2 Case-studie

Som tidligere beskrevet tar denne oppgaven utgangspunkt i den kommunale forvaltningen av utvalgte naturtyper, og nærmere bestemt hule eiker. Jeg har dermed valgt å undersøke en avgrenset del av samfunnet ved å fokusere på den «lokale virkeligheten». En caseundersøkelse blir brukt for å forstå hvordan virkeligheten ser ut, og der en slik forståelse er avhengig av kontekst og omfatter viktige kontekstuelle forhold (Johannessen et al. 2006; Yin 2009). En casestudie har derfor et avgrenset fokus, og for meg var dette fokuset kommunen og den lokale forvaltningen. For å forstå den lokale forvaltningen av utvalgte naturtyper, har jeg derfor valgt å en case-studie, og har valgt en sak som var gjenstand for kommunal behandling av en utvalgt naturtype. Dette har jeg gjort for å eksemplifisere og beskrive forvaltningen av utvalgte naturtyper i kommunen så inngående som mulig.

Case-studier er ingen egen metode, men en forskningsdesign og strategi, åpen for bruk av ulike metoder (Johannessen et al. 2006). I oppgaven har jeg hatt som mål å belyse *hvordan* ordningen om utvalgte naturtyper oppleves og forstås i den kommunale planleggingsvirksomheten. Derfor var det hensiktsmessig å gjennomføre case-studien med en kvalitativ tilnærming, da en viktig målsetting for en slik forskningsmetode er å oppnå en *forståelse* av sosiale fenomen (Thagaard 2009). Data til oppgaven ble innhentet ved en kombinasjon av semi-strukturerte intervjuer og dokumentanalyser.

Min studie har, som beskrevet av Yin (2009), en enkelt-case-design, der én analyseenhet blir brukt for å adressere problemstillingen. Yin (2009) gir flere rasjoner for å bruke én analyseenhet, blant annet der den representerer noe unikt eller noe typisk. Min studie representerer både noe typisk og noe unikt. Typisk da den beskriver og representerer kommunal planlegging og arealsaksbehandling, som er alminnelige affærer i den kommunale hverdagen; og unik da den beskriver kommunens første møte med en utvalgt naturtype.

Case studier har som siktemål å ikke kun være en rent beskrivende undersøkelse, men også innhente kunnskap som kan overføres, og peke ut over den enheten undersøkelsen fokuserer på (Thagaard 2009). Fordi forskriften og ordningen om utvalgte naturtyper er såpass ny, er det begrenset hvor mange kommuner den i like stor grad har aktualisert seg i. Men fordi alle areal- og planleggingssaker skjer etter plan- og bygningsloven, og forskrift om utvalgte

naturtyper gjelder i hele Norge, vil casens spesielle karakter kunne bidra til å belyse problemstillinger som også kan oppstå i andre kommuner.

#### 4.2.1 Valg av case

Jeg hadde på et tidlig tidspunkt hadde bestemt meg for å ta utgangspunkt i den utvalgte naturtypen «hul eik», og valgt av case var i første trinn basert på dette. Videre var det viktig for meg at studien kunne bidra til å belyse de problemstillingene som vil kunne oppstå i den lokale forvaltningen av utvalgte naturtyper, og derfor var det naturlig å velge en konfliktsak der hul eik hadde vært sakens kjerne. Etter søk på internett og en telefonsamtale med fylkesmannen i Oslo og Akershus, var det saken om Ekesvingen 18 i Frogn kommune som i sterkeste grad pekte seg ut. Det kom klart frem at denne saken hadde utløst sterke og motstridende meninger, og derfor ville en studie av denne kunne gi en fruktbart innblikk i kommunens møte med utvalgte naturtyper. Ved søk på internett var det flere interessante dokumenter som dukket opp. Saken var en prosess der flere aktører var involvert; private personer, kommunen, fylkesmannen og en interesseorganisasjon. Den ville derfor gi et helhetlig og nyanser bilde, og belyse bredden og de ulike stadiene av en saksprosess. Denne saken var også den første av sitt slag i kommunen, og ville derfor kunne brukes for å spore endring i holdninger, og for å se om erfaringer hadde formet kommunens forvaltning av de utvalgte naturtypene.

### 4.3 Data

#### 4.3.1 Dokumentanalyse

Dataene i oppgaven er i stor grad basert på analyse av dokumenter. Dokumentanalysen startet allerede under prosessen med å velge case, og de dokumentene som i utgangspunktet gjorde meg bevisst på saken ble også brukt videre. Dokumentanalyse er en studie av tekster som i utgangspunktet ble skrevet for andre formål enn det respektive forskningsprosjektet, og er en utbredt metode innen kvalitativ forskning (Thagaard 2009). Mitt studie baserte seg hovedsakelig på sekundære dokumenter i form av saks-, hørings- og andre offentlige dokumenter, lovtekster, møtoreferater, plandokumenter og avisartikler. Dokumentene har primært vært casespesifikke, og ble brukt til å spore og analysere saksprosessene. De har gitt meg et viktig innblikk i disse prosessene og hvordan de foregikk, og belyst endringer, holdninger og utvikling av holdninger hos aktørene. Dokumentanalysen har vært spesielt viktig for å belyse holdninger hos de aktørene jeg ikke selv har intervjuet.

Valg av dokumenter var mye et resultat av «snøballeffekten». Jeg startet med å lese et dokument, som så ledet meg til neste dokument, som igjen ledet meg til nok et dokument osv.

Mange av dokumentene har vært tilgjengelige via internett, der flere er tilgjengelige via Frogn kommune sin hjemmeside. Jeg har også benyttet meg av regjeringens innsynstjeneste i offentlige dokumenter – offentlig elektronisk postjournal (OEP). Jeg har da fått de aktuelle dokumentene via e-post.

«Kjernedokumentene» var de som omhandlet de politiske vedtakene i saken om Ekesvingen 18 – saksfremstillinger. Disse dannet handlings- og tidsforløpet av saken, og har i stor grad formet fremstillingen av resultater og analysen av både dokumenter og intervjuer. Jeg hentet så utfyllende informasjon ved å lese dokumenter som omhandlet bakgrunnen for de ulike vedtakene, og som oppstod underveis i saksprosessen. De innsamlede dokumentene ble lagret elektronisk i en felles mappe. De ble så systematisert i kronologisk rekkefølge i Excel, med en kommentar om innholdet, og link til det respektive dokumentet. Slik fikk jeg god oversikt over handlingsforløpet, og kunne enkelt hente opp dokumentene ved utskrivning av analysen.

#### 4.3.1 Intervju

I tillegg til dokumenter, har denne oppgaven data i form av kvalitative intervjuer. Intervjuene har bidratt til å utfylle og belyse dokumentanalysen.

Jeg tok kontakt med informanter etter å ha lest saksdokumenter og satt meg tilstrekkelig inn i saken, slik at jeg hadde et inntrykk av hvem som i størst grad hadde vært involvert. Siden planlegging i kommunen er både en politisk og administrativ oppgave, var det viktig for meg å velge informanter fra begge disse gruppene. Informantene ble valgt ved strategisk utvalg, de ble valgt fordi de alle representerte egenskaper som var relevante i forhold til min problemstilling (Thagaard 2009)

Jeg tok kontakt med de potensielle informantene per e-post, der jeg fortalte hvem jeg var, hvorfor jeg tok kontakt, bakgrunn for oppgaven og valg av case, samt forslag til møte for intervju.

Ingen kvalitative forskningsintervjuer kan sies å være helt ustrukturerte, da de alltid føres på bakgrunn av det forskeren er interessert i og ønsker å få kunnskap om (Hansen et al. 2012). Det semi-strukturerte intervjuet er imidlertid den formen som oftest brukes, og intervjuet tar her utgangspunkt i en overordnet intervjuguide med tema og spørsmål som forskeren på forhånd har fastlagt. (Johannessen et al. 2006). Intervjuguiden er kun veiledende og kan varieres og tilpasses underveis. Slik kan intervjueren møte den enkelte informants forutsetninger og følge informantens naturlige «fortelling» med temaer som ikke nødvendigvis var planlagt i forkant (Thagaard 2009).

Ved å bruke en semi-strukturert intervjuform og utforme en intervjuguide var jeg sikret å dekke temaer som var viktige for å belyse min problemstilling, samtidig som jeg fikk verdifull informasjon gjennom informantenes egne tilføyelser. Ved utforming av intervjuguiden satte jeg først opp noen overordnede forskningsspørsmål for meg selv – hva ønsket jeg å få vite noe om. Jeg gjorde så en vurdering av hvordan jeg kunne oppnå denne kunnskapen, og utformet spørsmål til informantene med dette for øye. Kunsten er å stille de riktige spørsmålene. Jeg noterte også ned en del oppfølgingsspørsmål jeg ville stille dersom det ble relevant.

Til sammen ble det gjennomført seks intervjuer med semi-strukturert metode. To med informanter fra administrasjonen, tre med informanter fra kommunestyret og hovedutvalget for miljø- plan og byggesak – alle fra Frogn kommune, og ett med ansatt hos fylkesmannen. Informantene fra politikken var representert ved Høyre, Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti.

Intervjuene ble gjennomført der det best passet informanten, det være seg møterom i Frogn rådhus, hjemme hos informanten eller andre steder. Det viktigste var at informanten følte seg trygg i situasjonen, og at det ikke var forstyrrelser utenfra. Alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt og ble, med samtykke fra informanten, tatt opp med digital lydopptaker.

Informasjonen som kommer ut av et forskningsintervju vil være preget av relasjonen mellom intervjuer og informant, og et intervju med en fleksibel struktur – slik som ved semi-strukturelle intervju - vil i større grad kunne føre til at denne interaksjonen kommer i fokus og preger dataene (Thagaard 2009). Under intervjuene hadde jeg fokus rettet mot informanten og la vekt på å fremstå så nøytral som mulig, og ikke la mine egne synspunkter og interesser prege intervjusituasjonen. Jeg ga informanten god tid på å svare, og presset ikke samtalen videre dersom det oppsto lang betenkningstid. Ofte var det etter lang tids stillhet jeg fikk de klareste og mest reflekterte svarene.

Etter at det enkelte intervju var avsluttet skrev jeg umiddelbart ned tanker og inntrykk jeg satt igjen med. Alle intervjuene ble videre transkribert. Jeg satt da igjen med data i form av lydopptak, intervjutranskripsjoner og analytiske notater, og prosessen med å bearbeide og organisere det innsamlede materialet begynte. I etterkant av intervjuene startet jeg analyseprosessen med å lese igjennom transkripsjonene, og utheve det som slo meg som mest interessant. Videre satte jeg meg grundigere inn i tekstene. Jeg valgte på forhånd ut forskjellige temaer som den enkelte intervjuteksten ble delt opp etter. Temaene jeg valgte var dels basert på teori, og dels basert og sammenstilt med dokumentanalysen og hvordan jeg ønsket å fremstille teksten som helhet. Kategoriseringen ble gjort ved fargekoding – hvert

tema fikk sin farge, og intervjutranskripsjonene ble så markert etter de respektive fargene og temaene. Slik kunne jeg enkelt finne tilbake i teksten ved sammenstilling og sammenligning av dataene, og gjorde det lettere å spore ulikheter og likheter i informantenes oppfatninger om de ulike temaene.



## 5.0 Resultat

I det følgende kapittelet vil jeg presentere resultatene fra intervju og dokumentstudier. Det følgende kapittelet er en sammenstilling av de to.

### 5.1 Sakens utgangspunkt

Selve utgangspunktet for saken om Ekesvingen 18 var uproblematisk, da det kun dreide seg om en privat søknad om oppføring av en enkel enebolig. Byggesøknaden var i henhold til den daværende reguleringsplanen for området, da tomten var regulert til byggeområde for bolig. Saken endret imidlertid karakter da det ble kjent at det stod en hule eik på tomta, en nylig utvalgt naturtype, og at bygging av boligen som omsøkt ville medføre inngrep i denne. I reguleringsplanen var det markert områder for bevaring av vegetasjon, med videre bestemmelse om at det på disse områdene ikke skulle foretas hogst. Den omdiskuterte tomten hadde ingen slik markering, og var derfor ikke omfattet av denne reguleringsbestemmelsen. Politikerne hadde tidligere vedtatt mål om utbygging for reguleringsområdet, men også mål om å bevare vegetasjon (Frogn kommune 2002).

### 5.2 Behandling i administrasjonen

Før en søknad sendes inn til kommunen for behandling skal naboer varsles og gis mulighet til å komme med merknader til søknaden. Det var nettopp gjennom en slik nabomerknad, hvor det ble stilt spørsmål om hvordan utbygger hadde tenkt å forholde seg til den store eika på tomten, at forekomsten ble gjort kjent. Forskrift om utvalgte naturtyper hadde da nylig trådt i kraft, og med den var blant annet «hul eik» vedtatt som utvalgt naturtype. Det kommer frem av intervjuene at uten forskrift om utvalgte naturtyper, så ville behandling av utbyggingssøknaden gått stille, rolig og rutinemessig for seg, og ville høyst sannsynlig kun bli behandlet administrativt. Treet ville blitt felt, og det ville ikke ha fantes noe rettslig grunnlag for å avslå søknaden og heller ikke noen grunn for å avslå den. Det kommer også frem at dersom det ikke hadde kommet inn nabomerknad på søknaden, som gjorde administrasjonen oppmerksom på at det stod en hul eik på tomta, ville ikke eika og forskriften om utvalgte naturtyper blitt noe tema. En informant fra administrasjonen sier at «hvis ikke vi hadde fått det hintet så hadde nok det vært en skrivebords saksbehandling av den byggesaken fordi det var en avklart byggetomt» (pers. med. 11.03.2014).

Men forskriften var vedtatt, og eika var kjent. Det følger av byggteknisk forskrift (2010), med hjemmel i plan og bygningsloven, at der hvor forholdet til naturtyper ikke er avklart i rettslig bindende plan, er det bl.a. hjemmel til å pålegge tiltakshaver en konsekvensanalyse av tiltakets virkninger på naturtypen. Da det ble kjent at det stod en hul eik på tomta, fremla

administrasjonen krav om nettopp dette. Tiltakshaver sendte så inn «konsekvensanalyse vedrørende mulig bevaring av eik og samspill med omgivelsene», utarbeidet av Hjellnes Consult. Konsekvensanalysen konkluderte med at det ikke var mulig å beholde treet dersom tomten skulle bebygges, og videre at eika «ikke er en hulek da det ikke er tegn til sprekker og hull innover i stammen eller at det skulle være spesielt verdifullt for vedboende organismer» (Hjellnes Consult 2011).

Administrasjonen ved rådmannen vurderte imidlertid saken for å være av prinsipiell karakter da «saken også omfatter vurdering i henhold til Naturmangfoldloven og Forskrift om utvalgte naturtyper, som forholdsvis nylig trådte i kraft» (Frogn kommune 2011). Og på dette grunnlaget ble den lagt fram for politisk behandling og avgjørelse i Hovedutvalget for miljø- plan- og byggesaker. De tidligere politisk vedtatte målene for tomta ble således tatt opp for vurdering på nytt, og dette åpnet på et vis opp for en ny planleggingsprosess vedrørende tomta. Samtlige informanter gir uttrykk for at det var nettopp dette som gjorde saken så problematisk - det at bestemmelsene om utvalgte naturtyper plutselig var gjeldende i en byggesak som i utgangspunktet allerede var planavklart.

Rådmannen la frem en utredning av saken, der det blant annet var gitt en vurdering av at «landskapsmessige og estetiske hensyn ikke kan legges til grunn for å avslå byggesaken, siden disse verdiene må sies å være vurdert og avklart i plansaken. Det er derfor eikas betydning for det biologiske mangfoldet lokalt og generelt som må vurderes» (Frogn kommune 2011). Rådmannen innstilte på å avslå byggesøknaden på grunnlag av «verdier for biologisk mangfold, vurdert i henhold til Forskrift for utvalgte naturtyper (hule eiker) og Naturmangfoldlovens §§ 53 og 9», og la til at dersom byggetillatelse skulle kunne gis måtte det innhentes mer utfyllende dokumentasjon om eikas biologiske verdi (Frogn kommune 2011). Det ble vist til at «verken redegjørelse eller kjent kunnskap viser at hogst av eika *ikke* vil forringe kvaliteten på naturtypen eller naturtypens økologiske tilstand» (Frogn kommune 2011).

### 5.3 Politisk behandling

Med denne saksutredningen og innstillingen til grunn ble altså saken lagt fram for politisk avgjørelse. En informant fra utvalget (Ap), sier at saken i utgangspunktet ikke var klar for politisk behandling, «for man hadde jo ikke gjennomgått de trinnene som den nye lovgivningen egentlig forutsetter» (pers. med. 04.02.2014). Informanten gir uttrykk for at dette kan ha vært et resultat av at lovgivningen var ny og sakskomplekset var nytt, og at det derfor var manglende kunnskap i det store og hele i forvaltningen. Informanten legger til

grunn at «man skal jo ta hensyn til de vurderingskriteriene som loven oppstiller og krever gjennomført. Men man prøvde å hoppe bukk over de trinnene, dels fordi man kanskje ikke forsto de fra begynnelsen av» (pers. med. 04.02.2014). Kunnskapen om situasjonen var således ikke fullstendig da saken ble tatt opp for politisk behandling.

Ved behandling i hovedutvalget for miljø- plan- og byggesaker ble det av Høyre fremmet et nytt forslag om å godkjenne byggesøknaden. Forslaget ble begrunnet med at «utvalget kan ikke se at det å felle det eiketreet som står på tomten vil forringe særlige verdier for biologisk mangfold, vurdert i henhold til forskrift om utvalgte naturtyper. Treet er ikke en huleik og er ikke fredet». I begrunnelsen legges det også vekt på at treet ikke er av landskapsestetisk og visuelle verdi og at det «fremstår som lite pent». Ved votering mellom rådmannens innstilling og Høyres forslag, ble Høyres forslag vedtatt med 6 av 11 stemmer (Frogn kommune 2011).

En informant fra utvalget (Ap), sier at begrunnelsen som lå til grunn for forslaget fremmet av Høyre, og da også vedtaket, ikke var relevant for saken og for vurdering av eika. Informanten sier at «ingen av de argumentene hørte egentlig hjemme i saken, for å si det sånn. Altså det var jo ting som ikke hadde noe med lovgivningens krav å gjøre» (pers. med. 04.02.2014)..

Informant fra utvalget (H) sier at hensikten og målet med ordningen om utvalgte naturtyper er bra og sier at «det er vel ingen som egentlig har noe imot at hule eiker skal bevares og vi er jo ikke uenige i loven som sådan» (pers. med.14.02.2014).. Informanten legger imidlertid vekt på at ordningen må utøves med lempe og ikke gi «urimelige konsekvenser», og at det i denne saken klart var hensynet til tomteeier som veide tyngst (pers. med.14.02.2014)..

Vedtaket var dermed et resultat av sterkere vektlegging av andre hensyn- hensynet til tiltakshaver som hadde kjøpt tomta i den tro om at den var utbyggingsklar. Det gikk imot rådmannens innstilling, og var også begrunnet med momenter rådmannen hadde lagt vekt på at ikke var relevante – treets landskapsmessige og estetiske hensyn. Tillatelsen ble gitt uten en nærmere vurdering av eikas biologisk verdi.

Informant fra utvalget (SV) sier at det i den politiske behandlingen var «utrolig liten kunnskap om økologi, økosystemet, samspillet i naturen, forståelsen av artsmangfoldet og hvor mange arter som er avhengige av hverandre i forhold til en sånn lokalitet» (pers. med 05.02.2014). .

Informanten meddeler å ha den «fordelen» av å tidligere ha jobbet i miljøverndepartementet og vært med på å markedsføre naturmangfoldloven for kommunene. Informanten sier å ha fulgt med etter loven og «ventet på forskriftene» (pers. med 05.02.2014). Ved den politiske

behandlingen var således en grunnleggende forskjell i både kunnskap om- og interesse av-økologi og ordningen om utvalgte naturtyper. Informanten sier at det var vanskelig å meddele denne kunnskapen, og at den til dels ble latterliggjort. Informant fra utvalget (H) meddeler at selve begrepet «hul eik» opplevdes «litt kunstig», og sier om den omdiskuterte eika at «fordi at den har den dimensjonen, og ble definert som en hul eik, så var den plutselig plassert inn i et lovverk. Og for oss lokalpolitikere så er ikke det så veldig enkelt å forholde seg til» (pers. med.14.02.2014). Det lå altså ulike oppfatninger om den hule eika til grunn for behandling av saken. Noen hadde en forståelse av eika som lå nær den som følger av forskriften, mens andre oppfattet det som en kunstig begrepsbruk – kan hende et resultat av ulik bakgrunn og personlige interesser. Denne misoppfatningen kan også leses av vedtaket, da det hevdes at eika ikke er en huleik.

Vedtaket i hovedutvalget for miljø- plan og byggesak om å godkjenne byggesøknaden ble imidlertid anket inn til kommunestyret av SV. Ved behandling i kommunestyret fremmet Ap rådmannens tidligere innstilling i saken. Høyre fremmet forslag som var mye likt det tidligere vedtaket, men ble endret til «Treet er definert som huleik fordi omkretsen er større enn 2 meter, men er ikke hult» og også tilføyd en setning om at «det bør også tillegges vekt at reguleringsplanen ble vedtatt før både naturmangfoldloven og forskrift om utvalgte naturtyper ble vedtatt og trådte i kraft» (Frogn kommune 2011). Ved votering av Arbeiderpartiets og Høyres forslag, ble Arbeiderpartiets forslag vedtatt med 16 stemmer. 15 stemte for Høyres forslag. Byggesøknaden ble altså avslått uten oppfordring om konkret vurdering av alternativ plassering og utforming av bygget eller nærmere redegjørelse av eikas biologiske verdi. Flere informanter meddeler at det på dette tidspunktet ikke egentlig hadde dukket opp noen nye momenter i saken som skulle tilsi at kommunestyret fattet negativt vedtak. Både informant fra administrasjonen og informant fra utvalget (H) sier at de ulike vedtakene var et resultat av den politisk sammensetning ved de to behandlingene. Informanten fra utvalget (H) sier at «det er lettere for oss å få flertall i hovedutvalget, for da mangler vi bare 1 stemme, mens i kommunestyret så må vi ha flere andre som er med å stemmer for oss.» (pers. med. 14.02.2014). Informanten fra administrasjonen peker på det politiske «spillet» som utslagsgivende, og sier at «det som var flertall i utvalget, det hadde ikke flertall i kommunestyret rett og slett fordi det ikke er lik representasjon» (pers. med. 06.02.2014).

Dette er interessant, og det viser at gjennomslagskraften til ordningen og skjønnsutøvingen i forhold til det «særskilte hensynet» vil være et utslag av politikk og politisk sammensetning.

Saken endte imidlertid ikke der. Tiltakshaver var ikke enig med kommunestyret og klaget på deres vedtak. De mente at det ikke fantes noe grunnlag for å avslå søknaden, og at vedtaket måtte anses som ugyldig. I klagen anførte de at, dersom saken åpnet for kommunens bruk av skjønn, at «hensynet til forutsigbarhet/rettsikkerhet, reelle hensyn og sunn fornuft vurderes og vektlegges i avveiningen mot hensynet til å ivareta det aktuelle eiketreet» (Frogn kommune 2012a). Informant fra utvalget (H) er av samme oppfatning i henhold til hvordan kommunens skjønn burde utøves. Informanten kaller det urimelig at tiltakshaver skulle lide for et lovverk som ble innført etter at de hadde kjøpt tomte, og at «en del av oss politikere fant at dette var veldig urimelig ovenfor dette unge ekteparet» (pers. med.14.02.2014). Informanten legger videre til grunn at «jeg ville tro det finnes ganske mange hule eiker i det ganske land, og hvorfor akkurat denne hule eika var så viktig å bevare i forhold til hensynet til utbygger – dette ekteparet – det går over min forstand» (pers. med.14.02.2014).

Med tiltakshavers klage ble saken på nytt brakt inn for behandling i hovedutvalget for miljø- plan- og byggesak. Administrasjonens saksinnstilling var da å opprettholde kommunestyrets vedtak, da klagen ikke hadde «brakt vesentlige nye momenter i saken» (Frogn kommune 2012c). Ved votering falt innstillingen mot Høyres forslag om å ta klagen til følge, men oversende saken til kommunestyret - med samme begrunnelse som tidligere. Forslaget fikk 6 av 11 stemmer.

Ved videre behandling i kommunestyret fremmet Arbeiderpartiet forslag om å sende saken tilbake til rådmannen for ytterligere utredning, og også forslag likt rådmannens innstilling om å opprettholde kommunestyrets vedtak, da klagen ikke hadde «brakt vesentlige nye momenter i saken» (Frogn kommune 2012c). Begge forslag falt, og ved votering fikk innstillingen, likt vedtaket fra hovedutvalget for miljø-, plan- og byggesak, 17 av 31 stemmer. Klagen ble altså tatt til følge, og byggesøknaden godkjent.

Kommunen ved administrasjonen kunngjorde så vedtaket, og medfølgende tillatelse til tiltak i utvalgt naturtype, særskilt i henhold til regelen i naturmangfoldlovens §56, og ordinært i henhold til reglene som følger av plan- og bygningsloven. I tillegg ble tillatelsen til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype varslet og oversendt til Miljøverndepartementet, i henhold til byggesaksforskriftens § 6-5.

#### 5.4 Medvirkning og berørte interessers vurdering

Etter dette fremmet naturvernforbundet i Oslo og Akershus klage på kommunestyrets vedtak, der da ba Fylkesmannen om å oppheve vedtaket i saken da dette måtte «betegnes som

ulovlig» (NOA 2012). I klagen ba de fylkesmannen om å vurdere «substans og lovlighet» i vedtaket ut fra blant annet manglende konsekvensutredning av eika i henhold til naturmangfoldlovens §53 og betydningen av manglende kartlegging av hule eiker i Frogn (NOA 2012).

Fylkesmannen, ved miljøvernavdelingen, kom da med en miljøfaglig vurdering av kommunestyrets vedtak. Dette i henhold til naturmangfoldlovens § 56, som sier at «blir en tillatelse eller avslag på en tillatelse til tiltak i en forekomst av en utvalgt naturtype påklaget etter ellers gjeldende regler, skal overordnet miljøvernmyndighet få uttale seg til klagen». Fylkesmannen vurderte eika å være av stor biologisk verdi i et nasjonalt perspektiv, og la også vekt på at det gjennom alternativ plassering og utforming av boligen ville være mulig å beholde treet (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2012b).

Klagen fra naturvernforbundet ble videre behandlet i kommunestyret. Det ble her vedtatt å ikke ta klagen til følge. De opprettholdt dermed sitt tidligere vedtak, og så bort i fra fylkesmannens anbefaling. Klagen ble gitt oppsettende virkning inntil endelig klageavgjørelse hos Fylkesmannen.

### 5.5 Behandling av overordnet myndighet

En informant fra utvalget (SV) sier at ordningen om utvalgte naturtypers krav til særskilt kunngjøring og varsling ved inngrep i en utvalgt naturtype vil være svært viktig, slik at det «hele tiden sitter noen sånne vaktmestere å passer på» (pers. med 05.02.2014). I forbindelse med saken om Ekesvingen 18 sier informanten at dersom naturvernforbundet ikke hadde hatt anledning til å fremme klage og at fylkesmannen hadde blitt involvert, og dersom «kommunen hadde fått større makt» og den lokale politikken fikk utspille seg fritt, så ville den hule eika gått tapt (pers. med 05.02.2014). Informant fra utvalget (H) sier at dersom naturvernforbundet ikke hadde klaget på kommunestyrets vedtak, «så hadde de fått bygge, og de hadde fått rive eika». Med dette bekreftes betydningen av medvirkning ytterligere (pers. med.14.02.2014).

Klagen fra naturvernforbundet medførte at saken ble oversendt fylkesmannen - som ansvarlig klageinstans, for endelig klagebehandling. Fylkesmannen ved juridiske avdeling ga klager – naturvernforbundet – medhold, og kommunestyrets vedtak ble opphevet. Vedtaket ble imidlertid ikke opphevet på grunnlag av kommunens bruk av skjønn, men på grunn av at vedtaket var «fattet på utilstrekkelige forutgående vurderinger av både plan- og bygningslovens og naturmangfoldlovens regler» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2012a). I

avgjørelsen fra fylkesmannen står det videre at «Slik Fylkesmannen ser det må det foreligge en faglig begrunnet avveining av de særskilte hensynene som forekommer. Dette mangler i vedtaket» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2012a). Fylkesmannen la dermed til grunn det som også ble pekt på av informanten fra utvalget (Ap) – nemlig at en fra starten av ikke hadde gjennomgått og tatt hensyn til de trinnene og vurderingskriteriene som naturmangfoldloven og ordningen om utvalgte naturtyper setter. Det blir av informantene spesielt påpekt to ting som kan ha vært utslagsgivende for at denne mangelen forelå – at det var tiltakshaver selv som hadde ansvaret for gjennomføring av konsekvensanalyse og videre at det var uklarhet i administrasjonen om ordningens nye krav. Den «konsekvensanalysen» som forelå i saken ble utarbeidet av Hjellnes Consult – et tverrfaglig rådgivende ingeniørfirma, på oppdrag fra tiltakshaver. Informant fra administrasjonen stiller spørsmål til om de automatisk skal akseptere den vurderingen etter naturmangfoldloven som rådgiver til tiltakshaver legger frem, stole på at den kompetansen er god nok, for så å benytte den konklusjonen videre i deres sakvurdering - eller om de skal gå inn å faglig vurdere den vurderingen som er gjort. «...det er ikke så mange i bransjen enda – eller ihverfall når den saken var oppe – som har gjort så mange sånne vurderinger. Så det er en stor utfordring. Hva er godt nok? Hvor mye skal vi kreve? Hva er rimelig å pålegge en utbygger i å skulle registrere på nytt eller undersøke på nytt eller dokumentere hvis ikke vi sitter med noen registreringer i vårt kart» (pers. med. 11.03.2014). Informanten påpeker videre at «det at bransjen ikke har så mye erfaring med å bruke naturmangfoldloven, det gjør det jo veldig vanskelig for oss som saksbehandlere» (pers. med. 11.03.2014). I saken om Ekesvingen 18 ga ikke den utførte konsekvensanalysen et tilstrekkelig godt faglig grunnlag for å fatte en avgjørelse om å foreta inngrep eller ikke i den hule eika.

I forhold til uklarheter i administrasjonen om hvilke nye krav ordningen om utvalgte naturtyper medførte, er det en informant fra utvalget (Ap) som sier at «kommunens saksbehandlere manglet jo fortsatt opplæring i det og jeg tror ikke alle så det like klart der» (pers. med. 04.02.2014). I tilknytning til opplæring og kunnskap om ordningens krav, er det en informant fra administrasjonen som mener det var uklokt av staten å vedta forskriften om utvalgte naturtyper før det forelå et ferdig opplegg for informasjon vedrørende de, og sier videre at «... kommunen ble sittende i et vakuum. Det var ikke gitt informasjon ut, så vi kunne på en måte ikke håndheve det helt. De burde ha hatt mer veiledningsmateriell klart på hvordan dette skal vurderes, hvor lista skal ligge og hvordan en skal forholde seg» (pers. med. 11.03.2014). Informanten påpeker at dette gjelder spesielt hule eiker «som gjelder så mange

store områder, og i et belte der det er veldig mye bebyggelse og utvikling» (pers. med. 11.03.2014).

Det er flere informanter som peker på at den manglende informasjonen og veiledningen om ordningen om utvalgte naturtyper, og informant fra utvalget (Ap) sier at «det kunne nok vært en fordel om man hadde vært litt kraftigere ute med opplæring rundt den loven mer eksplisitt enn det man gjorde da den kom» (pers. med. 04.02.2014). En annen informant fra administrasjonen sier at «det fantes ingen veiledning fra fylkesmannen, i alle fall ikke autorativ. Så vi var på et vis helt på oppløyd mark, da. Det var heller ikke lett å finne noen kilder fra departementet som sa hvordan dette skulle håndteres» (pers. med. 06.02.2014). Informanten sier også at ordningen om utvalgte naturtyper er vanskelig å forholde seg til juridisk sett. Informanten sier at «Den roter det til litt. Så jeg er ikke imponert over den lovteknisk. Det er så omfattende saksbehandlingsregler, det er så omfattende utredningskrav og så er det veldig uklart hvilke type saker de ulike saksbehandlingsreglene gjelder. Så det er formelt sett for vanskelig å forholde seg til sånt lovverk» (pers. med. 06.02.2014). Det er således en oppfatning blant informantene om at lovgiver ikke i tilstrekkelig grad på forhånd la til rette for kommunen å følge bestemmelsene om utvalgte naturtyper, og at nettopp dette bidro til at saken ble så innfløkt som den ble. Det blir uttrykt at det kreves både en grunnleggende kunnskap politisk og en mer spesifikk kunnskap i administrasjonen dersom utredninger og vurderinger skal gjøres i henhold til bestemmelsene i ordningen om utvalgte naturtyper, og at dette langt på vei er noe lovgiver må ta ansvar for.

## 5.6 Den endelige løsningen

Med fylkesmannens opphevelse av vedtaket ble saken sent tilbake til kommunen for videre behandling og utredning. I stedet for å kreve at tiltakshaver utførte en «tilfredsstillende» utredning av eikas biologiske verdi og vurdering av alternativ utforming og plassering av huset, valgte kommunen å inngå en avtale med tiltakshaver om å kjøpe tilbake tomten, for således å «avløse» tomteeier fra saken (Frogn kommune 2013d).

På spørsmål om dette var den beste løsningen av saken, er det en informant fra utvalget (H) som sier:

«Jeg tror det var den beste løsningen totalt sett. En annen løsning hvor vi hadde gitt en tillatelse uten at det hadde foreligget en konsekvensutredning det tror jeg ikke vi hadde fått gjennomslag for hos fylkesmannen. Jeg er ganske sikkert på at fylkesmannen ikke ville ha akseptert kommunens vedtak her, det ville blitt overprøvd. Og samtidig så



ville den urimeligheten, som jeg godt skjønner og som var hovedargumentet, i at en som kjøper en tomt og den *er* godkjent for bygging av kommunen, og likevel ikke får lov til å bygge – den ville stått der - og jeg tror ikke våre folkevalgte kunne levd med den fulgt ut. Så den har ligget som et litt sånn vanskelig sak hele tiden. Men når man kjøpte den ut, så fjernet man jo det argumentet» (pers. med.14.02.2014).

Informanten sier videre at saken og utfallet av den - at de på et vis fikk til en løsning som gagnet alle parter - er et godt eksempel på den lokale fleksibiliteten. Den endelige løsningen ble et slags «møte på midten». Eika fikk stå og, selv om grunneier ikke fikk bygge på tomte – hovedsakelig fordi de ikke var villige til å videre utrede alternativ plassering og utforming av boligen -, så ble de «frigjort» fra tomte da kommunen valgte å kjøpe den tilbake og led ikke ytterligere økonomiske tap. Alle hensyn ble på et vis ble vektlagt, og mer eller mindre ivaretatt

Alle informantene gir uttrykk for å være fornøyd med den endelige vedtaket, selv om informanten fra utvalget (H) mener at den *aller* beste løsningen ville vært å «gi tillatelse til å bygge, og skjære ned den eika» (pers. med.14.02.2014). Informanten sier at «om det så er 100.000 insekter som bor i den eika der, så er det da andre trær og andre eiker i Frogn som en kan benytte seg av» (pers. med.14.02.2014). Samtlige informanter gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig at det endelige vedtaket hadde kommet mye raskere. Informant fra administrasjonen påpeker imidlertid at dette ikke var mulig da tiltakshaver «ikke var villig til å gå i noen dialog eller å justere søknaden sånn at det kunne bygges med tre» (pers. med. 11.03.2014)

Saken ble også mye omtalt i den lokale pressen. Informant fra administrasjonen sier at det var tiltakshaver, men også flere politikere, som hadde kontakt med media, og det var «god media-mat» (pers. med. 11.03.2014). Mediedekningen bar preg av å være vinklet til fordel for utbygger, og blant annet ble det i en leder skrevet at «Saken fra Ekesvingen bør være en vekker for politikere om at uskyldige borgere får svi for dårlig og manglende politisk beslutning» (Øby 2012). Den lokale pressedekningen var med på å bygge opp under det følelsesmessige aspektet av saken og en informant fra utvalget (Ap) sier at utbygger «greide å reise en følelsesmessig sak» (pers. med. 04.02.2014). Informanten uttrykker at det var nettopp dette emosjonelle som gjorde saken så konfliktfylt, at man ble «følelsesmessig engasjert og så ikke det skjønn som ble krevet utført», og at det dette fikk en dominerende plass i debatten (pers. med 04.02.2014). Informanten sier videre at dersom kunnskapsnivået ved behandlingen av saken hadde vært annerledes, og at man på forhånd hadde gjennomført de utredningene

ordningen om utvalgte naturtyper krever, så hadde saken kanskje blitt mindre emosjonelt ladet, vært mindre konfliktfylt og fått et raskere og bedre utfall.

Dette blir påpekt av informant fra utvalget (Ap), som sier at «man må jo være oppmerksom på at det er et skjønn, til syvende og sist, som ikke nødvendigvis ender med at man forsvarer naturtypen» (pers. med. 04.02.2014). Informanten sier vider om det endelige utfallet av saken at «jeg tror den saksgangen hadde vært mye enklere hvis alle hadde forstått det fra dag én hvilke krav som lå der, og rett og slett bare fulgt lovens krav. Og så kunne man ha gjort vurderingene etterpå. I denne saken så ville nok vurderingen blitt at eika hadde fått stå, tror jeg, nettopp på grunn av at eika stod slik at tomta fortsatt var utnyttbar» (pers. med. 04.02.2014). Informanten stiller imidlertid spørsmål til hvordan utfallet av saken ville vært dersom eika hadde stått midt på tomten, og det av åpenbare grunner ikke var mulig med en alternativ plassering eller utforming av bygget. Informanten sier at

«Det ville jo vært opp til kommunestyrets skjønn. Da ville det kanskje helle til den retningen at man hadde tatt den andre samfunnsmessige hatten på, og sagt at denne tomta er viktig for at vi får bygd en boenhet, så her må eika vike. Det er jo et nokså mye friere skjønn som det er vanskelig å overprøve. Så det er kanskje det paradoksale her, at hadde man fulgt lovens bokstav, og eika hadde stått litt annerledes, så kunne man kommet til et resultat hvor eika hadde falt» (pers. med. 04.02.2014).

### 5.7 Ekesvingen 18 som læringsprosess

Selv om den daværende kunnskapen om utvalgte naturtyper og hule eiker var manglende, så bidro saken til å øke kunnskapsnivået, den bidro til å øke forståelsen for ordningen og sette den på dagsorden. En informant fra utvalget (H) hevder at «vi har jo lest en god del av lovtekster og slike ting omkring dette her - selv om ikke vi nødvendigvis er spesialister på dette her, så må vi jo sette oss inn i saken» (pers. med. 14.02.2014). Selv om det her gis uttrykk for at politikerne setter seg inn i, og leser de aktuelle lovverkene og forskriftene, bli det av en informant fra utvalget (Ap) påpekt at ikke alle er like interessert i slike type saker og dermed ikke setter seg like godt inn dem. Allikevel sier informanten videre at «... man har hatt en viss utvikling av kunnskapsnivået, både i forvaltningen og befolkningen, og også hos politikerne, om hvordan man må behandle en sånn sak. Man lærer jo litt mens man arbeider med det, og det var jo en ny sak og ny lovgivning, så det er jo ikke til å undres over at folk ikke kunne den» (pers. med. 04.02.2014). Informanten gir også uttrykk for at det på sett og vis var bra at det kom opp en slik sak, og at den fikk såpass mye oppmerksomhet, da læringseffekten var desto større. Samtlige av informantene fra de politiske utvalgene gir uttrykk for at saken har

bidratt til å øke bevisstheten og kunnskap om lovverket og bestemmelsene om utvalgte naturtyper. En informant fra administrasjonen sier også at selv om saken om Ekesvingen 18 var vanskelig, så bidro den til en god voksenopplæring, og sier at «kanskje lokalpolitikere i Frogn er noen av de som kan mest om naturmangfoldloven nå» (pers. med. 11.03.2014).

Holdningen til utvalgte naturtyper kan spores tilbake til da Direktoratet for Naturforvaltning sendte forslag til forskrift om utvalgte naturtyper ut på høring (Direktoratet for naturforvaltning 2010). Det var flere kommuner som kom med uttalelser til denne, blant annet Frogn. Ved behandling i Utvalget for miljø- plan og bygg lød rådmannens innstilling i saken slik: «Frogn Kommune mener foreslåtte bestemmelser om stor salamander og hule eiker ikke bør innføres. Det bør istedenfor restriksjoner benyttes positive virkemidler, som informasjon og støtte til frivillig skjøtsel, for å bedre utsiktene for biologisk mangfold knyttet til eiker ...» (Frogn kommune 2010a). Høyre fremmet forslag som, med enkelte tilføyelser, var likt rådmannens innstilling. Venstre fremmet forslag lydende «Frogn kommune mener foreslåtte bestemmelser om bevaring av hule eiker bør innføres» (Frogn kommune 2010b). Ved alternativ votering mellom innstillingen og Venstres forslag, fikk imidlertid Venstres forslag kun 1 av 9 stemmer og falt. Ved alternativ votering mellom innstillingen og Høyres forslag, ble høyres forslag vedtatt med 8 av 9 stemmer. Dette viser også den umiddelbare reaksjonen flertallet i Frogn kommune/ hovedutvalget og rådmannen hadde på forskrift om utvalgte naturtyper: som en uønsket restriksjon.

Direktoratet for Naturforvaltning sendte forslag om forskrift for ytterligere to utvalgte naturtyper på høring i 2012 (Direktoratet for naturforvaltning 2012). Dette forslaget ble mottatt med skepsis i Hovedutvalget for miljø- plan- og bygg der følgende forslag ble fremmet av Høyre:

«Lokale erfaringer med regelverket for utvalgte naturtyper viser at vern av de utvalgte naturtypene begrenser, eller forhindrer i mange tilfeller en ellers ønsket utvikling. Praktiseringen blir fort svært rigid hvilket bidrar til å skape steile fronter i befolkningen, samt kreve unødvendig stort fokus fra politisk og administrativt nivå. Vi er derfor skeptiske til å utvide listen over utvalgte naturtyper som skal ha et spesielt vern» (Frogn kommune 2012b).

Rådmannens innstilling i saken var imidlertid positiv til de nye utvelgelsene. Ved votering

over innstillingen og Høyres forslag ble Høyres forslag vedtatt med 6 stemmer (4H, 1FrP, 1PP). 5 stemte for innstillingen (2AP, 1SV, 1V, 1KrF) (Frogn kommune 2012b).

Saken ble anket inn til kommunestyret, igjen av SV, som mente at «vedtaket i hovedutvalget for miljø- plan og byggesak ikke bør være representativt for kommunens syn på naturmangfoldloven og behovet for opprettelse av naturtyper» (Frogn kommune 2012b). Ved behandling i kommunestyret fremmet SV forslag om å vedta rådmannens tidligere innstilling i saken. Ved votering mellom SVs forslag og Høyres tidligere vedtak, ble SVs forslag vedtatt med 18 av 28 stemmer (Frogn kommune 2012b). I den endelige høringsuttalelsen til DNS forslag til ytterligere to utvalgte naturtyper, vedtatt i kommunestyret, stiller Frogn kommune seg altså positiv til de nye utvelgelsene. I høringsuttalelsen bli det imidlertid også påpekt at

«Krav om vurdering/ utredninger knyttet til all saksbehandling gir merarbeid og vil også ofte medføre lenger saksbehandlingstid, med de konsekvenser det får både for kommunen og søkere/tiltakshavere. Flere utvalgte naturtyper medfører også at kommunene må styrke bemanningen mht. biologisk kompetanse ytterligere. Siden vurderinger i hht. naturmangfoldlov generelt og utvalgte naturtyper spesielt, skal gjøres som del av all saksbehandling må det videre sørges for kompetanseheving av alle saksbehandlere» (Frogn kommune 2012b).

Sett i lys av begge høringsuttalelsene kommer det klart frem at vurderingene av og holdningen til forslaget om to nye utvalgte naturtypene, i stor grad er basert på de erfaringer kommunen har gjort seg med utvalgte naturtyper. Det kommer frem at ordningen oppleves å sette nye både fysiske og personelle krav og begrensninger, og at det er viktig med ytterligere kompetanseheving i administrasjonen. Det blir gitt uttrykk for at saksutredninger og faglige grunnlag fremskaffet av administrasjonen, som grunnlag for politisk beslutning, trenger å forbedres ved å øke kompetansen blant administrasjonens saksbehandlere. Dette er interessant, da det sier noe om forventinger til en rasjonell behandling av areal- og planleggingssaker.

### 5.8 Veien videre

Det blir av informantene pekt på at holdninger vil være en viktig faktor ved den politiske behandlingen av saker som berører utvalgte naturtyper, for den videre utøvelsen av «særskilt hensyn» og for hvordan den faglige vurderingen gitt fra administrasjonen skal få utslag. Ved politisk behandling vil det, slik som det i stor grad gjorde i saken om Ekesvingen 18, oppstå situasjoner hvor politikerne er nødt til å gjøre en avveining av interesser og hensyn, der både

politiske og personlige holdninger til ordningen og biologisk mangfold generelt vil være avgjørende i forhold til hvilke interesser som vektlegges sterkest. En informant fra administrasjonen sier at «holdninger vil jo være veldig forskjellig både avhengig av parti og ikke minst avhengig av hvilken erfaring de har med saker» (pers. med. 11.03.2014). En annen informant fra utvalget (Ap), påpeker at personlig interesse i saken vil være avgjørende for i hvilken grad man setter seg inn i den og at dette vil være avgjørende for den videre behandlingen. Informanten sier at. «... det er jo også noe av problemet, når man har en sånn saksbunke til et møte som er 15cm med papir. Alle rekker ikke å sette seg inn i det, alle er ikke like interesserte i den type saker. De sakene som man ikke greier å få satt seg ordentlig inn i, de får jo en mye slettere behandling enn de ofte fortjener og. Og det tror jeg nok var tilfellet her, at man gikk for raskt ut med bastante synspunkter uten å ha satt seg inn i hva som egentlig var saken» (pers. med. 04.02.2014).

En informant fra utvalget (SV) påpeker at det i forhold til kommunens utøvelse av det «særskilte hensynet» til en naturtype «er veldig viktig hvordan administrasjonen fremstiller det», og at dette vil være viktig for holdninger ved den videre politiske behandlingen (pers. med. 05.02.2014). Informanten sier det er viktig at administrasjonen fremstiller saker slik at det ikke legges opp til for stor fleksibilitet i henhold til utøving av loven bestemmelser, og sier at «hvis man, på en måte, gir lillefingeren, til politikerne i Frogn kommune i hvert fall, så vil nok de strekke den loven ganske – liberalisere tanken bak det hvis det er mulig» (pers. med. 05.02.2014). Informanten gir videre uttrykk for at det er viktig å engasjere fagfolk når utredninger i henhold til naturmangfoldloven gjøres. En informant fra administrasjonen påpeker imidlertid at det å utrede en sak i henhold til naturmangfoldloven setter krav til biologisk kompetanse i administrasjonen, og at dette er utfordrende da det er «mange saker som blir behandlet, og folk med veldig forskjellig fagbakgrunn som behandler saker» (pers. med. 11.03.2014).

Møte med utvalgte naturtyper i det politiske handlingsrommet var svært konfliktfylt. Ordningen om utvalgte naturtyper ble svært ulikt mottatt i den politiske behandlingen av saken om Ekesvingen 18. Selv om ingen av representantene stiller seg negativ til ordningen i seg selv, kommer det frem gjennom saken at det er stor uenighet i hvor langt kommunens «sørskilte hensyn» til naturtypen skal strekke seg. Det er dermed ikke uenighet rundt ordningen om utvalgte naturtyper som nasjonal politikk, men snarere uenighet knyttet til hvordan den skal praktiseres og fortolkes. I forhold til hvordan Frogn kommune generelt stiller seg til biologisk mangfold er det en informant fra utvalget (Ap) som sier at dette

varierer veldig, avhengig av hvem du spør og at «det er veldig stor forskjell på, hva skal jeg si, enkelte politikere – enkelte partier» (pers. med. 04.02.2014)..

I forhold til overordnet myndighet, og eventuelle uenigheter ved forvaltning av kommunens utvalgte naturtyper, gis det av informantene uttrykk for at dette vil kunne variere mellom kommunens politikk og administrasjon. En informant fra administrasjonen sier at «det går jo litt i vurdering på hva som skal være det faglige som skal ligge i bunn», og gir uttrykk for at her er administrasjonen og overordnet myndighet nok ganske samstemte. I forhold til overordnet myndighet og kommunens politikere påpeker informanten imidlertid at «hvordan det faglige skal få utslag, så ser jo våre folk dette i et lokalt perspektiv – som er jobben deres» (pers. med. 06.02.2014). Nettopp dette var tilfelle i saken om Ekesvingen 18, der det politiske vedtaket ble et annet en rådmannens innstilling i saken om å gi avslag på søknaden - et vedtak som senere ble opphevet av fylkesmannen. Kommunens administrasjon er innforstått med det faglige som ligger i bunn for ordningen om utvalgte naturtyper og at dette skal legges frem og tydeliggjøres ved den politiske behandlingen, det er således ikke uenighet her i forhold til overordnet myndighet. Dette faglige grunnlaget kan imidlertid være gjenstand for uenighet i forhold til overordnet myndighet når det kommer til den lokale politiske beslutningen av hvordan dette skal få utslag. Slik som informanten påpekte, vurderer politikere dette faggrunnlaget i et lokalt perspektiv, et perspektiv som overordnet myndighet i liten grad har forutsetninger for å vurdere. Lokalt kan andre samfunnsinteresser synes viktigere å ivareta enn en forekomst av en utvalgt naturtype.

Selv om det blir gitt uttrykk for at det vil være enstemmighet mellom kommunens administrasjon og overordnet myndighet om det faglige som ligger til grunn for selve utvelgelsen av naturtypene, blir det imidlertid stilt spørsmål til dette grunnlaget av en informant fra administrasjonen. I tilknytning til direktoratet for naturforvaltning forslag til ytterligere to utvalgte naturtyper, bemerker informanten fra administrasjonen at det kanskje er noe spinkelt kunnskapsgrunnlag til bunn for selve utvelgelsen. Informantene sier at etter å ha utført registreringer så vil man kanskje finne at denne naturtypen faktisk ikke er så sjelden allikevel (pers. med. 11.03.2014).

### 5.9 Utvalgte naturtyper videre i areal- og planleggingssaker

Det blir av informanten fra utvalget (Ap) uttrykket om saken om Ekesvingen 18 at det «jo selvfølgelig er synd at den skal gå til det nivået at man skal ha en stor konflikt rundt en sak som egentlig er mye enklere løsbart etter mitt skjønn» (pers. med. 04.02.2014).. Der det er mulig, vil det naturligvis være ønskelig å unngå en slik konflikt. På spørsmål om hvordan

kommunen kan sørge for å unngå fremtidige konfliktsituasjoner er det bred oppslutning blant informantene om at planlegging og forhåndsavklaring er viktig, og i forbindelse med saken om Ekesvingen 18 sier en informant fra administrasjonen at «hadde man kjent til eika og verdien før man vedtok *planen* der, så ville selvfølgelig spørsmålet om hensyn til eika vært avklart i den prosessen. Og da ville du aldri kommet i denne situasjonen» (pers. med. 06.02.2014). Informanten sier at når ordningen om utvalgte naturtyper har vært praktisert en stund, så vil det være større forutsigbarhet med «flere av planprosessene som avklarer utbygginger, så verdiene som den skal ivareta de er allerede vurdert, helhetlig. De kommer ikke smellende inn som en sånn særinteresse i etterkant med et sterkt lovverk» (pers. med. 06.02.2014). En annen informant fra administrasjonen gir uttrykk for at dersom man tar utgangspunkt i den kommuneplanen som er vedtatt, med de bestemmelsene om å ta vare på de viktigste lokalitetene for biologisk mangfold, «så bidrar [ordningen] jo bare til å oppfylle det som politikerne selv har vedtatt» (pers. med. 11.03.2014). Informanten sier videre at «når de møter det i enkeltsaker, så synes nok ikke de nødvendigvis at det er like greit. Og jeg tror nok at mange i administrasjonen synes at det er – liksom – nok et sjekkpunkt, nok en utredning som skal på plass. Så det fører jo til økt byråkrati. Men det sikrer jo å sette fokus på naturmangfold» (pers. med. 11.03.2014).

Selv om det generelt er enstemmig enighet blant informantene om at det vil være viktig å inkludere forholdet til utvalgte naturtyper i fremtidig planlegging, påpekes det også at dette vil medføre nye krav til kunnskap, og da spesielt i form av kartlegging og stedfestet informasjon av forekomster. En informant fra utvalget (H) illustrerer dette ved å si at «kommunen kan jo gjøre en god del i forbindelse med reguleringsplaner og utbyggingsplaner, og legge inn restriksjoner på ting som man vet om. Men det er jo ikke alltid at man vet om ting, ikke sant. Man har et stort område, og så legger man inn en reguleringsplan. Det er ikke sikkert man vet at akkurat der og der så – man kan jo ikke fly ut i skogen og se på alle trærne» (pers. med. 14.02.2014). En informant fra administrasjonen påpeker imidlertid at det vil være lite hensiktsmessig å ta inn spesifikke avgrensninger for biologisk mangfold i kommuneplanen da det er «så utrolig mange små forekomster at det å peke ut noe – hvis ikke det er de absolutte hot-spottene – har ingen hensikt» (pers. med. 11.03.2014). Informanten mener det er bedre å ha et godt temakart og gode saksbehandlingsrutiner slik at det fanges opp i hver enkelt sak, men sier videre at de prøver å ta det inn på reguleringsplannivå. Informanten sier videre at både naturmangfoldloven og forskriften om utvalgte naturtyper, har bidratt til å sette veldig fokus på natur og biologisk mangfold slik at det nå vurderes i alle saker, «hvis

ikke så kan en bli tatt på saksbehandlingsfeil, og da må det vurderes inn tidligere» (pers. med. 11.03.2014). Informanten påpeker at de selvfølgelig har gjort vurderinger av naturmangfold også før forskriften og ordningen om utvalgte naturtyper kom, og sier at «vi har jo vurdert naturmangfoldloven, eller naturmangfold, både i plan- og byggesaker og til dels eiendomsforvaltningssaker – men nå MÅ vi. Så det har jo bidratt til at vi har fått det inn i rutiner og fått økt fokus. Jeg synes at vi har fått innarbeidet det forholdsvis godt på byggesak, At det er en grei rutine og at de gjør vurderingen på et forholdsvis greit nivå. Og på plan så tilsvarende» (pers. med. 11.03.2014).

I Kommuneplan for Frogn 2013 -2025 er det nå tatt med generelle bestemmelser om utvalgte naturtyper. I de generelle kommuneplanbestemmelsene heter det at:

1. Alle tiltak skal vurderes i h.h.t. naturmangfoldloven §§ 8-12. Det skal gjøres særskilte vurderinger for områder som omfattes av Forskrift om prioriterte arter og utvalgte naturtyper
2. Det er forbudt å lukke og fylle ut i vassdrag. Sone for kantvegetasjonen skal ivaretas, jfr Vannressurslovens § 11.
3. I områder hvor det er naturverdier av nasjonal verdi (tilsvarende kategori A = svært viktig jfr. DN-håndbok 13/2007), skal tiltak som kan forringe naturverdiene unngås.
4. I områder hvor det er naturverdier av regional verdi (tilsvarende kategori B = viktig jfr. DN-håndbok 13/2007), skal det foreligge en klar overvekt av samfunnsmessige grunner for å gi tillatelse til inngrep som kan forringe naturverdiene. Det skal gjennomføres avbøtende tiltak for å forebygge skadevirkningen av tiltaket.
5. I områder hvor det er registrert naturverdier med lokal verdi (tilsvarende kategori C = lokalt viktig jfr DN-håndbok 13/2007) skal tiltak søkes unngått og bare tillates etter en grundig vurdering av ulempene for naturverdiene og konsekvensene samlet for naturtypen i kommunen. Avbøtende tiltak bør vurderes. (Frogn kommune 2013a)

Det er ikke videre avklart i plan *hvor* områder med utvalgte naturtyper forekommer, men bestemmelsene vil kunne fungere som ramme for videre utvikling av reguleringsplaner og også gjøre seg gjeldende direkte i byggesaksbehandlinger. Fylkesmannen kom med innspill til den nye kommuneplanen, der de ga uttrykk for at planen «inneholder gode bestemmelser knyttet til ivaretagelse av naturtypelokaliteter differensiert etter lokalitetens verdi» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2012c). Videre påpekte de at Frogn kommune har et



spesielt ansvar for hule eiker, storsalamander og ålegraseng, noe som vil kreve en god og helhetlig planlegging i regulerings- og byggesaker. Innspillet førte ikke til noen endringer i planen, og rådmannens vurdering var at «at krav til dokumentasjon, utredning og ivaretagelse av biologisk mangfold er godt nok ivare tatt gjennom naturmangfoldlovens bestemmelser» (Frogn kommune 2013b). Videre anførte rådmannen at «planbestemmelse forsterker disse kravene og gir føringer for hvordan verdi av biologisk mangfold skal vektes i Frogn. Gjennom planbestemmelsene er viktige kartlagte biotoper på den måten sikret. Rådmannen mener ikke det har hensikt å ta alle verdisatte naturtypeområder inn i plankartet. Informasjonen finnes tilgjengelig på temakart biologisk mangfold, som er et tilgjengelig dynamisk kart som oppdateres med ny informasjon og kunnskap etter hvert som den legges til. Temakart for biomangfold brukes aktivt i saksbehandlingen» (Frogn kommune 2013b). Med dette forsterkes det som ble påpekt av en annen informant fra administrasjonen – at det ikke er hensiktsmessig å ta inn spesifikke avgrensninger for biologisk mangfold i kommuneplanen, og at dette sikres bedre i den enkelte sak gjennom gode saksbehandlingsrutiner og temakart.

Nettopp dette med kart påpekes også av informantene som viktig for det videre arbeidet med utvalgte naturtyper. I forbindelse med saken om Ekesvingen 18 sier en informant fra administrasjonen at «en viktig erfaring er jo at registreringer og oversikt er viktig, og at det er viktig at kommunen kommer med den informasjonen tidlig slik at en ikke får sånne overraskelser som kom i den saken her. Så forhåpentligvis så vil det jo blir mer forutsigbart og bedre etter hvert som en har bedre oversikt» (pers. med. 11.03.2014). Parallelt med saksutspillet av Ekesvingen 18 ble det gjennomført en kartlegging av hul eik i Drøbak. Kommunen mottok 50.000 kr for å gjennomføre denne kartleggingen, og bidro også selv med tilsvarende beløp (Frogn kommune 2013c). Som følge av kartleggingen ble det registrert tre eiketrær vurdert å være av A-verdi, med eika i Ekesvingen 18 som en av de (Olberg 2012). Det ble i 2013 søkt om ytterligere 80.000 kr i nye tilskuddsmidler for å «komplettere kartleggingen slik at man får en god samlet vurdering om tetthet av eik i hele Drøbak tettsted, som grunnlag for vurdering av tiltak som berører eik – slik naturmangfoldloven krever» (Frogn kommune 2013c). Selv om samtlige av informantene påpeker viktigheten av kartlegging for den fremtidige behandlingen av utvalgte naturtyper, er det en informant fra utvalget ed SV som stiller spørsmål til hvor finmasket og systematisk denne kartleggingen er, og om den faktisk vil brukes aktivt i kommunens arealplaner (pers. med. 05.02.2014).

## 6.0 Diskusjon

Under ideelle forhold kan det synes hensiktsmessig med en rasjonell tilnærming til planlegging og byggesaksbehandling ved forvaltningen av utvalgte naturtyper. I ordningen ligger det et mål om å ta vare på de utvalgte naturtypene, og med utgangspunkt i Banfields (1950) tilnærming til planlegging som en målrasjonell handling, vil det innebære at kommunen bruker denne kunnskapen for å oppnå ordningens målsetting. Ved å være mål-middel orientert, kan man bevist velge det handlingsalternativet som i størst mulig grad oppfyller ordningens målsetting (Banfield 1959). Dette innebærer imidlertid, slik Amdam (2011) gjør rede for, at klare mål er satt, at man har kontroll over virkemidler og at man har full kunnskap om situasjonen. Saken om Ekesvingen 18 viser klart at dette ikke er tilfellet, og at det er langt flere momenter som gjør seg gjeldende i kommunens behandling av en plan- og byggesak. Ulike rasjonaliteter gjorde seg gjeldende ved ulike stadier og momenter av saken, og jeg vil presentere en diskusjon av hovedproblemstillingen etter de. Hvordan gjør ulike rasjonaliteter seg gjeldende i kommunens møte med utvalgte naturtyper i en plan- og byggesaksbehandling?

### 6.1 Fagkunnskap og politikk

Regimet om utvalgte naturtyper bygger på spesifikk naturfaglig kunnskap, og det ligger en forventning om at denne fagkunnskapen skal integreres i kommunens plan- og byggesaksbehandlinger. Konsekvenser for naturtypen skal utredes og vurderes før det gis tillatelse til tiltak som berører den. Med ordningens krav om konsekvensutredning er det innført en metode for å tilføre den kommunale beslutningsprosessen en større grad av rasjonalitet. Ved at konsekvenser er klarlagt, skal vurderingen av å tillate eller ikke tillate et inngrep i en utvalgt naturtype kunne være en rasjonell avgjørelse. Og målestokken for vurdering følger av ordningens bestemmelser. Dersom naturtypens økologiske tilstand forringes skulle det tilsi at inngrep ikke gis tillatelse, og dersom naturtypes økologiske tilstand ikke forringes, at inngrep tillates. Utredningen som tiltakshaver i saken om Ekesvingen 18 utarbeidet skulle være et slik verktøy – et instrument – for å predikere konsekvensene av det planlagt tiltaket. Denne utredningen skulle så legge til rette for en rasjonell politisk beslutning, der politisk vurdering og vektlegging av utredningen skulle komme til syne i deres vedtaket. Dette var imidlertid ikke tilfellet. Saken viser at det vil være vanskelig å ha en rasjonell tilnærming til behandling av en byggesak der også andre hensyn gjør seg gjeldende. Med en rasjonell tilnærming til utvalgte naturtyper tas det ikke tilstrekkelig høyde for at arealforvaltning i kommunen er et resultat av politiske avveininger og prioriteringer. Som

Sager (1990) og Offerdal (1992) peker på, står det rasjonelle i planlegging, og som grunnlag for beslutninger, i fare for å ikke ta høyde for at planlegging i stor grad er noe politisk. Nettopp dette kommer til syne i saken om Ekesvingen 18. Det var ikke en handlingsmåte som utkrystalliserte seg som den riktige eller beste, det var en politisk vurdering som i stor grad var uavhengig av konsekvensutredningen. Den politiske vurderingen tilsa at den handlingen som ble valgt ikke var, etter ordningens standard, den mest rasjonelle. Den hule eika, som senere viste seg å være av A-verdi, ble ikke tatt særskilt hensyn til ved kommunens vurdering av byggesøknaden. Vurderingen var preget av hensynet til den private tiltakshaveren. Det var ikke en instrumentell rasjonalitetstankegang og en «objektiv» vurdering som lå til grunn for vedtaket, men en vurdering farget av hensynet til tiltakshaver.

Det ble også på et tidlig tidspunkt i saksgangen brakt på det rene at den konsekvensutredningen som forelå, ikke var gjennomført i henhold til ordningens krav. Rådmannens innstilling var å avslå byggesøknaden. Men det ble også lagt til grunn at hvis søknaden faktisk skulle kunne vurderes godkjent, måtte det foreligge utfyllende dokumentasjon om eikas verdi. Selv om tiltakshaver hadde sent inn en «konsekvensanalyse», var det allerede ved 1. gangs politisk behandling lagt til grunn at denne konsekvensanalysen ikke var tilstrekkelig og ikke oppfylte ordningens krav. Den manglende, eller beste fall utilstrekkelige, konsekvensanalysen, vil i enda større grad ha gjort det vanskelig for en rasjonell tilnærming politisk vedrørende avveiningen av hensynene – hensynet til eika og hensynet til utbygger. Det naturfaglige grunnlaget, som ordningen forutsetter at foreligger når kommunen skal utøve sitt særskilte hensyn, manglet. Og dermed manglet også forutsetningen for å kunne ta et rasjonelt valg. Resultatet var – etter ordningens standard - et lite rasjonelt valg av handling og en dårlig rasjonell byggeplan.

En kan stille spørsmål til hvorfor det politiske vedtaket ikke i første omgang gikk ut på å kreve tiltakshaver å utføre en konsekvensutredning som fulgte ordningens krav. Jeg tror svaret ligger i at de som vurderte at eika måtte hugges og at hensynet til tiltakshaver veide tyngre, ikke ville forandret mening uansett hvor biologisk viktig eika skulle vise seg å være. Selv med et solid utredning av konsekvensene av tiltaket, og en vurdering som la til grunn at eika var biologisk viktig, ville ikke deres valg av handling vært noe mer rasjonelt. Og videre så støttet jo den vurderingen som var gjort faktisk opp under deres beslutning, og det syntes kanskje derfor hensiktsmessig å ikke kreve videre utredning.

Selv om informantene ga utrykk for at ingen var negativt innstilt til ordningen i seg selv, viser resultatene at ved praktisering av den lokalt, utøses andre holdninger. Problemet var ikke at

ordningen opplevdes som illegitim i seg selv, men at den opplevdes problematisk når den skulle forvaltes og innføres i den lokale, sosiale konteksten. Ved at ordningen forutsetter at naturtypene primært skal forvaltes av kommunen, er det også nødvendig å ta høyde for den lokale, sosiale rammene den forvaltes i. Politikerne syntes i stor grad å være preget av dette i sin forståelse – eller uvilje til forståelse - av kunnskapen om utvalgte naturtyper. Og slik en informant påpeker er det jo nettopp det å se ting i et lokalt perspektiv som er politikernes oppgave. Slik Offerdal (1992) peker på vil politikk og politiske avveininger gjøres overflødig dersom det kun er én riktig måte å handle på. Enkelte oppfattet at ordningen medførte urimelige konsekvenser for tiltakshaver, og at det var urimelig at en privat person, som hadde kjøpt tomte i beste tro, skulle lide for et regelverk som plutselig gjorde seg gjeldende. Det blir hevdet at tiltakshaver greide å reise en følelsesmessig sak, og at det emosjonelle preget den politiske diskusjonen i stor grad. Sakens følelsesmessige karakter, og tiltakshavers og lokalbefolkningens engasjement i saken, kan ha gjort det ytterligere vanskelig for politikere å gjøre en – etter ordningens standard - rasjonell beslutning. Ordningen ble ikke møtt med en nøytral innstilling, og det er jo heller ikke å forvente. Den ble sett med et lokalt perspektiv, og møtt med lokale holdninger. I den lokale sosiale virkeligheten som ordningen skal utspille seg i, virker det derfor lite realistisk at kommunen vil fungere som en «nøytral» iverksetter av den statlige miljøpolitikken. Det synes derfor at det i ordningen ikke tas tilstrekkelig høyde for at plan- og byggesaksbehandling i kommunen er en sosialt arena, og at dette vil prege politiske holdninger og handlinger.

## 6.2 Medvirkning og deltagelse

Ordningen om utvalgte naturtyper legger ikke eksplisitt vekt på medvirkning og deltagelse, men det var allikevel nettopp gjennom medvirkning og deltagelse i beslutningsprosessen, at den hule eika i Ekesvingen 18 ble bevart. Lokal kunnskap om utvalgte naturtyper er ikke komplett, og registreringer langt fra uttømmende. Den hule eika i Ekesvingen 18 var ikke på forhånd registrert, og uten plan- og bygningslovens regler om at naboer skal få muligheten til å komme med merknader til en byggesøknad, ville ikke eika blitt oppdaget. Det var gjennom lokal kunnskap forekomsten ble gjort kjent og kunne videre tas stilling til. En rent instrumentell tilnærming til utvalgte naturtyper synes derfor å være lite egnet, nettopp fordi den forutsetter full kunnskap om situasjonen (Amdam 2011). Videre synes prinsippet om medvirkning og deltagelse å være viktig for forvaltningen av de utvalgte naturtypene der de, ved politisk behandling, ikke blir tilnærmet slik ordningen forutsetter. Dersom det i den politiske vurderingen og avveiningen ikke tas hensyn til en utvalgt naturtype, vil en

kommunikativ tilnærming til planprosessen sørge for at også andre får muligheten til å kommunisere kunnskap om de utvalgte naturtypene.

På grunn av at regimet om utvalgte naturtyper til en viss grad sikrer medvirkning, både ved de ordinære reglene som følger av plan- og bygningsloven, men også gjennom naturmangfoldlovens bestemmelser særskilt om kunngjøring og klage i henhold til utvalgte naturtyper, kom det inn andre og avgjørende synspunkter i saken om Ekesvingen 18. Saksbehandlingen var en åpen prosess, og klagen naturvernforbundet som berørt interesse fremmet, var avgjørende for at den hule eika ble bevart. Dersom det skal være mulig å adressere kommunens bruk av skjønn og utøving av særskilt hensyn, vil det være viktig at også andre berørte interesser får muligheten til å medvirke og delta i beslutningsprosessen. Ordningen om utvalgte naturtyper inneholder en avgrenset kommunikativ rasjonalitet. Organisasjoner og andre berørte interesser kan klage på kommunens tillatelse til tiltak i en naturtype, men gis ikke anledning til å medvirke og delta i selve vedtaket. Dersom kommunen inkluderer forholdet til utvalgte naturtyper i selve planleggingsprosessen etter plan- og bygningsloven, vil berørte interesser gis anledning til å delta i beslutningsprosessen også på et tidligere stadium. Slik kan vedtaket i større grad være basert på dialog og kommunikasjon mellom alle berørte aktører, og dermed sikre konsensus (Friedmann 1987). Selv om Fiskaa og Skjeggedal (2000) mener at konsensuskriteriet for sannhet i den kommunikative planleggingen egner seg dårlig for å vurdere den økologiske tilstanden og konsekvensene menneskelig aktivitet for naturmiljøet, vil det være viktig der den kommunale politiske vurderingen i utgangspunktet går ut på å tillate tiltak i en utvalg naturtype. Dersom det i saken om Ekesvingen 18 hadde vært anledning til å medvirke på et tidligere stadium, ville kanskje kommunens politiske behandling av byggesøknaden i større grad vært preget av kommunikasjon og diskusjon mellom ulike interesser, snarere enn bastante meningsutvekslinger og politisk spill. Slik ville kanskje vedtaket i større grad vært bygget på kunnskap om den hule eika - en kunnskap som ikke i tilstrekkelig grad ble tillagt vekt ved den politiske behandlingen. Med en kommunikativ rasjonalitet og tilnærming ved behandlingen, kunne diskusjonen blitt mer nyansert og andre interesser og parter kunne vært med på å bygge opp under det politiske mindretallets argumenter om å avslå søknaden. For slik Friedmann og Hudson (1974) påpeker, vil det, selv i et demokrati, være fare for at der kun er det høyeste stemmen som blir hørt, og at det ikke egentlig gis rom for en vurdering av handlingsmåter.

### 6.3 Flernivåstyring

Banfield (1959) legger uttrykkelig vekt på planlegging som en handling for å oppnå spesifikke mål. Ordningen om utvalgte naturtyper innebærer at dette målet er satt av staten, og ikke i første omgang av kommunen selv. Kommunens administrasjon skal så sørge for at konsekvensene av inngrep i naturtypen er klarlagt, og politikerne skal videre velge handlingsalternativet. De skal velge det handlingsalternativet som best oppfyller *statens* målsettinger. Selv om administrasjonen i stor grad jobber for å legge godt til rette for «riktig» behandling av utvalgte naturtyper i politikken, vil de mange interesser og hensyn som skal avveies der til syvende og sist handle om den lokalpolitiske utøvingen av skjønn – et skjønn som ikke nødvendigvis er samstemt med overordnet myndighet og lovens føringer for hvordan dette skjønn skal utøves. Regimet om utvalgte naturtyper er nedfelt i lov, og kan ikke av kommunen oversees. Selv om kommunen vil kunne utøve sitt skjønn i den retning av at andre samfunnsinteresser veier tyngre, må forholdet til den utvalgte naturtypen uansett redegjøres for, og overordnet myndighet vil også kunne overvåke og følge med for å sørge for at en slik redegjørelse finner sted. Noe nytt som følger av ordningen om utvalgte naturtyper er at overordnet myndighet skal komme med en faglig vurdering dersom kommunens tillatelse til tiltak i forekomst blir påklaget. Slik kan fylkesmannen ta i bruk mer pedagogiske virkemidler for å veilede og styre kommunens bruk av skjønn vedrørende de utvalgte naturtypene. I saken om Ekesvingen 18 valgte kommunen imidlertid å se bort ifra fylkesmannen faglige vurdering. Det som var endelig avgjørende i saken var imidlertid fylkesmannens rolle som klageinstans og kontrollør av kommunens vedtak. Fylkesmannens opphevelse av kommunestyrets vedtak, var ikke et resultat av hvordan kommunen hadde utøvd sitt skjønn, men snarere at vedtaket var bygget på manglende faglig grunnlag. Dermed kommer vi igjen tilbake til ordningens instrumentelle rasjonelle aspekt, og kommunens forståelse og bruk av den kunnskapen som ligger i ordningen, og som kreves utredet. Det paradoksale er da, som blir påpekt av informant, at dersom kommunens vedtak fra begynnelsen av var bygget på et tilstrekkelig faglig grunnlag – så ville kommunens rettmessige bruk av skjønn vært mye vanskeligere for fylkesmannen å overprøve.

Det hadde vært spennende å se hvordan fylkesmannens vurdering hadde vært dersom det lå en tilstrekkelig utredning av konsekvenser til grunn for kommunens vedtak om å godkjenne byggesøknaden. Dette kunne bidratt til å sette «lista» for hvor langt kommunens særskilte hensyn til utvalgte naturtyper faktisk er ment å strekker seg.

## 6.4 Læringsprosessen

Det kommer tydelig frem i saken om Ekesvingen 18 at ikke alle vil forholde seg likt til den fagkunnskapen som ligger i ordningen om utvalgte naturtyper. Forståelse av denne kunnskapen er svært aktøravhengig, og preges av både personlige holdninger og erfaringer, og politisk tilhørighet. Det er dermed viktig å erkjenne det som påpekes av Friedmann (1987), nemlig at kunnskap og tilnærming til kunnskap er svært avhengig av aktør. Friedmann (1987) hevder at kunnskap i sosiale handlingsmiljøer må knyttes til sosial praksis, og at planlegging er en læringsprosess. I den kommunikative planleggingen legges det stor vekt på planlegging som prosess, og at dette er en prosess som fostrer kunnskap (Amdam 2005). Ordningen om utvalgte naturtyper er relativt ny, og den kunnskapen som ligger i den virker ikke å ha vært tilstrekkelig forankret i den kommunale bevisstheten i Frogn – hverken politisk eller administrativt – i det saken var oppe for behandling. Ordningen peker ut helt spesifikke naturtyper som skal gis ekstra oppmerksomhet og beskyttelse i arealsaker, og slik vi kan se i saken om Ekesvingen 18, er det ikke allmennkunnskap hvorfor akkurat disse naturtypene er viktige. Ved å ta utgangspunkt i Friedmanns (1978) forståelse av planlegging som en læringsprosess, vil også kunnskap om utvalgte naturtyper kunne formidles og tilegnes her. Selv om en informant påpeker at det ikke var lett å forklare og få forståelse for hvorfor det var viktig å bevare den hule eika, hvilke biologiske verdier den representerer, ved den politiske behandlingen, var saken om Ekesvingen 18 allikevel en fruktbar læringsprosess. Den har bidratt til å øke kunnskapsnivået og forståelse for ordningen, både politisk og i administrasjonen. I administrasjonen spesielt har denne lærdommen vært viktig for videre arbeid med de utvalgte naturtypene. Saksbehandlingsrutiner har blitt tilpasset slik at utvalgte naturtyper eksplisitt blir tatt stilling til, og det jobbes med å kartlegge hule eiker. Også politisk har det vært en viss endring i holdninger, og bestemmelser i kommuneplanen om hvordan og i hvilken grad naturtyper skal vurderes i plan- og byggesaker, er politisk vedtatt. Ved den lærdommen som kom med behandling av saken, er det nå en bevissthet om det arbeidet som kan gjøres i forkant, og at det er viktig at de utvalgte naturtypene inkluderes i selve *planprosessen*. Slik kan kommunen opprettholde noe som ser ut til å være en målsetting i administrasjonen og blant politikerne – nemlig den forutsigbarheten en plan skal kunne gi. Bevaring av utvalgte naturtyper er nå et politisk vedtatt mål, og det «særskilte hensynet» er ytterligere konkretisert og oversatt lokalt. Dette vil kunne gjøre at politiske avgjørelser knyttet til tillatelse eller ikke-tillatelse til inngrep i en utvalgte naturtyper blir mer målrasjonelle, og at administrasjonens saksfremstillinger og rådmannens innstillinger i større grad blir fulgt. Det

blir imidlertid spennende å se om politikerne faktisk handler etter de målsetningene de selv har satt.

## 7.0 Konklusjon

Jeg oppfatter ordningen om utvalgte naturtyper som et statlig mål, med regler og bestemmelser om at de utvalgte naturtypene skal forvaltes på en viss måte og med en viss hensikt av kommunen. Den har klart fastlagte mål og virkemidler, men iverksetting overlates til kommunen. Dette, i kombinasjon med dens naturfaglige orientering, gjør at ordningen i stor grad legger opp til en instrumentell rasjonalitet i planlegging.

Den kommunale arealforvaltningen og behandlingen av plan- og byggesaker er i stor grad noe politisk. Derfor vil også forvaltningen av utvalgte naturtyper være noe politisk. Det er mange interesser og hensyn som skal ivaretas i kommunens forvaltning av arealer, og dette vil gjøre det vanskelig å handle rasjonelt eksplisitt med tanke på de utvalgte naturtypene. Dersom kommunens selv ikke tar hensyn til de utvalgte naturtypene, vil en kommunikativ tilnærming til planlegging være viktig for å ta stilling til de. Gjennom deltagelse og medvirkning i beslutningsprosessen vil andre aktører få muligheten til å tale naturens sak. Plan- og bygningslovens regler om åpenhet, medvirkning og deltagelse vil derfor kunne ta høyde for en lite rasjonell tilnærming til naturtypene i kommunen.

Selv om ordningen om utvalgte naturtyper førte til en forlenget, komplisert og til dels konfliktfylt saksbehandling i saken om Ekesvingen 18, var kommunen fleksibel nok til å inkludere denne nye kunnskapen og komme fram til en løsning og et endelig vedtak. Det endelige resultatet var i større grad et resultat av berørte interessers medvirkning og overordnet myndighets kontroll, enn kommunens tilnærming til kunnskap og utøving av skjønn.

### 7.1 Drøftelse av metode

Med utgangspunkt i den metoden jeg har valgt å bruke i mitt arbeid, har jeg ikke noe grunnlag for å trekke noen generelle konklusjoner. Men fordi alle norske kommuner opererer under de sammen rammene lovgivningen setter, vil jeg imidlertid anta at de problemstillingene som oppstod i Frogn, også vil være relevante andre steder. Imidlertid vil varierende politisk sammensetning, politisk og organisatorisk struktur, størrelse og lokale forhold i kommuner i Norge, gjøre at resultatene i oppgaven vanskelig lar seg direkte overføre.

Videre er informasjonen som har kommet frem gjennom intervjuene et resultat av et begrenset utvalgt informanter, hvor det er deres egne erfaringer og synspunkter som kommer



frem. Informasjonen kan derfor ikke sies å representere kommunen som helhet. Det hadde vært ønskelig med et større antall informanter for å i enda større grad gi et nyansert og balansert bilde.

## Referanser

- Aarsæther, N., Falleth, E., nyseth, t. & kristiansen, r. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl. 334 s. s.
- Aasetre, J. & Gundersen, V. (2011). Planlegging for friluftsliv mellom store vyer og strenge standarder. *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning 1&2*.
- Amdam, J. & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Samlaget. 317 s. s.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforl.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforl.
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiing: korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Samlaget.
- Backer, I. L. (2009). Naturmangfoldloven - en milepel i norsk miljølovgivning. *Nordisk miljørettslig tidskrift*, 1: 35-56.
- Baldersheim, H. & Rose, L. (2005). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl. 328 s. s.
- Banfield, E. C. (1959). Ends and Means in Planning. I: Faludi, A. (red.) *A Reader in planning theory*, s. XII, 399 s. Oxford: Pergamon Press.
- Berntsen, B., Hågvar, S. & Bjørndalen, J. E. (2010). *Norsk natur - farvel?: en illustrert historie*. [Oslo]: Unipub. 280 s. s.
- Bugge, H. C. (2011). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl. 269 s. s.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2010). Høring av forslag til forskrift for utvalgte naturtyper.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011a). Notat om registrering av eik og andre store trær.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011b). Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for utvalgte naturtyper.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011c). *Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper*. 39 s.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2012). Høring av forslag til forskrift og faggrunnlag for utvalgte naturtyper.
- Falleth, E., Hovik, S. & Stokke, K. B. (2003). Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder. *Utmark*, 2003 (1).
- Fiskaa, H. & Skjeggedal, T. (2000). *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Trondheim: Tapir. V, 295 s. s.
- Fjulsrud, M. (2013). *Samhandling i kommuner – politisk og administrativ ledelse*: Universitetet i Agder, Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap.
- Flyvbjerg, B. (1998). Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society? *The British Journal of Sociology*, 49 (2): 210-233.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning futures: new directions for planning theory*, s. XII, 258 s. . London: Routledge.
- Forskrift om byggesak. (2010).
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Forskrift om konsekvensutredninger. (2009). Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift). (2010). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Forskrift om utvalgte naturtyper. (2011). *Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven*.
- Friedmann, J. & Hudson, B. (1974). Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory. *Journal of the American Institute of Planners*, 40 (1): 2-16.
- Frogn kommune. (2002). Reguleringsplan for Nye Sogsti skole, plankart og bestemmelser.
- Frogn kommune. (2010a). Saksfremlegg - høring - forslag til forskrift for prioriterte arter - uttalelse fra Frogn kommune. *Arkivsaksnr: 10/743*.

- Frogn kommune. (2010b). Vedtak/behandling i Utvalg for miljø, plan- og byggesaker 07.06.2010.
- Frogn kommune. (2011). Samlet saksframstilling - gnr. 71, bnr. 558, Ekesvingen 18 - søknad om oppføring av bolig og garasje. *Arkivsak: 11/1554*.
- Frogn kommune. (2012a). Frogn kommune - Ekesvingen 18, gnr/bnr 71/558 - Klage på avslag på søknad om oppføring av ny enebolig og garasje, Rev 01.
- Frogn kommune. (2012b). Samlet saksframstilling - forskrift om utvalgte naturtyper, forslag om innlemming av høstingsskog og ålegraseng - høring. *Arkivsak: 12/1338*.
- Frogn kommune. (2012c). Samlet saksframstilling - gnr.71, bnr.558, Ekesvingen 18 - Avslag på søknad om bolig - Klage. *Arkivsak: 11/1554*.
- Frogn kommune. (2013a). Kommuneplan for Frogn 2013 – 2025 - Planbestemmelser og retningslinjer.
- Frogn kommune. (2013b). Notat - Kommuneplan for frogn 2013-2025, vurdering av innspill til høring av kommuneplanen mv.
- Frogn kommune. (2013c). Notat til orientering - Tilskudd til friluftsliv og naturforvaltning - rapportering og informasjon om nye søknader for 2013.
- Frogn kommune. (2013d). Årsmelding 2012 Vedlegg 2–oppfølging av vedtak.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2012a). *Frogn kommune - Ekesvingen 18 - Gnr 71 bnr 588 - klagesak vedr oppføring av enebolig*. avdeling, J.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2012b). *Frogn kommune - miljøvernavdelingens vurdering av vedtak som berører forekomst av utvalgt naturtype – hule eiker*. Miljøvernavdelingen.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2012c). *Fylkesmannens uttalelse til offentlig ettersyn av kommuneplan 2012-2024, Frogn kommune*.
- Hansen, W., Tanggaard, L. & Brinkmann, S. (2012). *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk. 224 s. s.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Helgøy, I. & Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*, b. 9-2004. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. 71 s. s.
- Helgøy, I. & Aars, J. (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforl. 241 s. s.
- Hjellnes Consult. (2011). Konsekvensanalyse vedrørende mulig bevaring av eik og samspill med omgivelsene.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt: en studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 sørlandskommuner*. [Tromsø]: Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap.
- Johannessen, A., Tuft, P. A. & Christoffersen, L. (2006). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forl. 382 s. s.
- Kleven, T. & Amdam, R. (1998). *Planlegging og handling: kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk. 409 s. s.
- Kleven, T., Naustdalslid, J. & Bjørn, C. (2011). *Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge*, b. 2011:14. Oslo: NIBR. 119 s. s.
- Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). (2009). Klima- og miljødepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2004). *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Miljøverndepartementet. (2011a). *Kgl. res 13. mai 2011 - Forskrift om utvalgte naturtyper forslag*.
- Miljøverndepartementet. (2011b). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.
- Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA). (2012). *Klage vedr kommunestyrevedtak i frogn kommune vedr. gnr 71, bnr. 558 ekesvingen 18. Klage*.

- NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Statens Trykningskontor.
- NOU 2004: 28. (2004). *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*.
- Offerdal, A. (1992). *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget. 150 s. s.
- Olberg, S. (2012). Eikekartlegging i Drøbak 2012. *BioFokus-notat 2012-26*.
- Ot.prp. nr. 52. (2008-2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold*.
- Plathe, E. (2012). *Kommunens rolle som arealplanmyndighet: debatthefte*. Oslo: KS. 31 s. s.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012). *Det Norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt. 359 s. s.
- Sager, T. (1990). *Communicate or calculate: planning theory and social science concepts in a contingency perspective*, b. 11. [Stockholm]: Nordplan.
- Sandvin, J. T. (2012). *Styringssystemer. En rapport i samband med gjennomgang av situasjonen for personer med utviklingshemming etter Ansvarsreformen*.
- St.prp. nr.66. (2002-2003). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen). Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stokke, K. B. (2012). *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen: med fokus på "bit for bit"-utbygging og konsekvenser for marin natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 207 s.
- Sverdrup-Thygeson, A., Bratli, H., Brandrud, T. E. & Ødegaard, F. (2010). Faglig grunnlag for handlingsplan for hule eike. *NINA Rapport 631*. 72 s.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl. 250 s. s.
- Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. XIV, 219 s.
- Øby, M. (2012). Politikerne viser fornuft. *Akershus Amtstidene*, , 3.februar 2012. Henten 08.01.2014, Atekst/Retriever.

## Vedlegg 1: Intervjuguide

### Hva er det jeg ønsker å få svar på?

Hvor trygt står hule eiker lokalt etter forskrift om utvalgte naturtyper med kommunen som mest sentrale myndighetsorgan?

- Hvordan kommer bestemmelsene om utvalgte naturtyper til uttrykk i kommunens handlinger og beslutninger?
- Hvor langt strekker det «særskilte hensynet» seg under utøving av offentlig myndighet?

### OM EKESVINGEN 18:

- Hvordan ble du involvert i saken om Ekesvingen 18?  
(-på hvilket tidspunkt i saksgangen ble du involvert?)
- Hvorfor ble du involvert og hva har din rolle vært?
- Kan du kort beskrive saksgangen?
- Hvordan ble det kjent at det stod en «hul eik» på tomta?
- Hva er kjernen i saken?
- Hvorfor var denne saken viktig?  
(-hvilken betydning hadde det at saken var av såkalt «prinsipiell karakter»?)
- Hva var det som gjorde at den fikk så mye oppmerksomhet?
- Hvilke interesser representerer saken? Hvilke interesseavveininger oppsto?
- Hvem støttet utbygging, og hvem ville bevare eika? Og Hvorfor?
- Hvordan ble de ulike synene argumentert for?
- Hvilke løsninger ble foreslått?
- Hvordan vurderer du at lokalpolitikk i kommunen medvirket i behandling og utfall av saken?  
(-hvordan vil politikk påvirke mulige interesseavveininger?)  
(-hvordan vil politikk påvirke utøvelsen av skjønn?)

Byggesøker klaget på kommunestyrets vedtak om å avvise søknaden

- Hvilke nye momenter oppstod i tilknytning til klagen? Hva var det som fikk kommunestyret til å ta klagen til følge?

Rådmannen anbefalte at klagen ikke skulle tas til følge

- Hva lå til grunn for denne ulike vurderingen (kommunestyret vs. rådmannen)?
- Dersom naturvernforbundet ikke hadde påklaget kommunestyrets vedtak om å ta klagen på kommunestyrets avslag på søknad til følge, hvordan tror du da utfallet i saken ville blitt?
- Hvordan og i hvilken grad ble de ulike interessene ivaretatt i det endelige utfallet?
- I hvilken grad lå det faglige vurderinger av eikas verdi til grunn?  
(-var det innhentet nok faglig kunnskap?)  
(-hvordan forholdt de ulike partene seg til denne kunnskapen?)
- Mener du at saken kunne vært løst på en bedre måte? I så fall, hvordan?
- Hvilken betydning ville eika hatt uten forskrift om utvalgte naturtyper?

#### SAKENS BETYDNING FOR ETTERTIDEN:

- Hva vil saken bety for kommunens prioritering av hule eiker og annet biologisk mangfold i fremtiden?
- (Hva vil saken bety for den kommunale planleggingen og forholdet til hule eiker i kommuneplaner og reguleringsplaner? Vil det bli lagt vekt på å avklare forholdet til utvalgte naturtyper for å unngå lignende situasjoner?)

Det har i ettertid blitt utført en kartlegging av hule eiker i deler av Frogn kommune – hovedsakelig Drøbak. Blant annet har det omdiskuterte treet blitt kartlagt og vurdert å være av A-verdi

- Hvorfor ble denne kartleggingen gjort nå?
- Hvis denne kartleggingen forelå før byggesøknaden, hvordan ville dette påvirket behandling og utfall i saken?
- Vet du om andre saker behandlet av kommunen der biologisk mangfold har vært et tema? Hvordan var eventuelt utfallet i disse?  
(-var saken før eller etter Ekesvingen 18?)

## BIOLOGISK MANGFOLD OG UTVALGTE NATURTYPER I KOMMUNEN:

- Hvordan vil bestemmelsen om utvalgte naturtyper vil påvirke kommunens arbeid, spesielt i forbindelse med arealforvaltning?
- I hvilken grad mener du at hensynet til det biologiske mangfoldet skal vektlegges i kommunens myndighetsutøvelse?

Kommunen er gjennom naturmangfoldloven pålagt å ta hensyn til naturmangfoldet. Bestemmelsene om utvalgte naturtyper utvider denne plikten, og det heter i loven at det skal tas «særskilt hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper».

- Hvordan skal hensynet til utvalgte naturtyper veies opp mot andre interesser kommunen skal ivareta? Hvor går grensen for dette «særskilte hensynet»?  
(-Kan du komme med eksempler på interesser du mener veier tyngre?)
- (Hvordan vil kommunens skjønnsfrihet påvirke den lokale forvaltningen av biologisk mangfold?)
- Hvordan kan kommunen sørge for at konfliktsituasjoner ikke oppstår?

(Det kreves faglig kunnskap for å gjøre beslutninger vedrørende utvalgte naturtyper og biologisk mangfold generelt

- I hvilken grad finnes denne kunnskapen i kommunen? Og hvordan skal kommunen eventuelt skaffe seg denne kunnskapen?)
- (Oppfatter du forskrift om utvalgte naturtyper som et hjelpemiddel eller et hinder i planlegging og behandling av areal- og plan- og byggesaker? Og hvorfor?  
-Hvordan legger bestemmelsen opp til praktisk gjennomføring på lokalt nivå  
-hvordan kan utvalgte naturtyper alternativt bevares?)

### AVLSUTTNINGSVIS:

- Er det noe annet du ønsker å ta opp?
- Er det noen andre momenter du mener er vesentlige i saken?

## Vedlegg 2: Liste over informanter

- Tre informanter fra politisk utvalg i Frogn kommune:  
Representant fra Høyre  
Representant fra SV  
Representant fra Arbeiderpartiet
- To informanter fra administrasjonen i Frogn kommune
- Ansatt hos Fylkesmannen ved juridisk avdeling



